

José Antonio Serrano Ortega

“Tensar hasta romperse, la política de Lorenzo de Zavala”

p. 87-110

Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)

Tomo I

Leonor Ludlow (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Históricas

2002

470 p. + [VII]

Figuras

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 38)

ISBN 970-32-0283-7 (Obra general)

ISBN 970-32-0284-5 (Tomo I)

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_01/secretarios_hacienda.html



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

D. R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



TENSAR HASTA ROMPERSE, LA POLÍTICA DE LORENZO DE ZAVALA

JOSÉ ANTONIO SERRANO ORTEGA
El Colegio de Michoacán

Lorenzo de Zavala ocupó el cargo de ministro de Hacienda del 18 de abril al 12 de octubre de 1829, en el gabinete del presidente Vicente Guerrero, es decir, cinco meses y veinte días, tiempo durante el cual intentó transformar varios ámbitos de la estructura hacendaria del país, algunos provenientes de la Real Hacienda novohispana y otros establecidos, apenas unos años antes, por la Constitución de 1824.

El impacto de ese proyecto fue comentado por el embajador francés en México, quien afirmó que las reformas intentadas por el secretario de Hacienda eran de lo más moderno en su época en ambos lados del Atlántico. Entre los aspectos más importantes de esa reforma tributaria de 1829 destacó el proyecto por establecer un impuesto directo por medio del cual se gravaría progresivamente el conjunto de las rentas de los contribuyentes más ricos. Un segundo acierto fue proponer la creación de una burocracia leal al gobierno nacional facultada para recaudar los nuevos y los viejos impuestos en cada uno de los estados. Y por último, destinar gran parte de los ingresos de las arcas estatales para alimentar a la Hacienda pública federal. Todas estas providencias tenían el propósito de ampliar las facultades tributarias del gobierno nacional, lo que en contrapartida hubiera significado reducir la fuerza fiscal de los gobiernos estatales en la estructura hacendaria de la joven República.

Como era de esperarse, los cambios promovidos por el ministro Zavala no contaron con el beneplácito de los grupos sociales más poderosos del país. La mayoría de los sectores sociales, políticos y económicos se opuso a los nuevos tiempos programados por Zavala; identificar quiénes fueron los principales opositores de esas reformas tributarias es el propósito de este capítulo, así como revisar cuáles fueron sus principales argumentos y cuáles las medidas institucionales y políticas que impulsaron para detener o, en el peor de los casos, entorpecer las providencias del Ministerio de Hacienda.

Considero que para explicar mejor esa propuesta de reforma fiscal será oportuno rastrear brevemente las medidas que promovió Zavala

desde las comisiones de Hacienda de la Junta Nacional Instituyente durante 1822, y más tarde desde la gubernatura del Estado de México, entre 1827 y 1829, dado que en su calidad de representante de la provincia de Yucatán o como diputado del estado de Yucatán o como gobernador del Estado de México, Zavala sobresalió por sus intentos y logros para impulsar varias de las políticas que más tarde intentaría promover en el ámbito nacional desde el mando de la Secretaría de Hacienda en el gobierno de Vicente Guerrero.

DIPUTADO ESPAÑOL Y DIPUTADO IMPERIAL

Lorenzo Zavala nació en octubre de 1788 en Mérida; fue uno de políticos más comprometidos con el grupo de los sanjuanistas, confederación patriótica muy favorable a la doctrina del liberalismo gaditano,¹ habiendo entrado muy joven a “las lides de la política de la provincia de Yucatán”, como lo señala su más ferviente y encandilado biógrafo. En 1820 fue electo diputado a las Cortes de Cádiz, en donde respaldó la moción redactada por Lucas Alamán a favor de la creación de Cortes en las tres partes en que se dividiría la América española, pero tuvo que retirarse para curarse de una enfermedad que amenazaba su vida, por lo que le fue concedido el permiso para regresar a la Nueva España.²

Lorenzo de Zavala arribó al recién independizado país en el mes de enero de 1822, y a los pocos meses se incorporó al primer Congreso Constituyente y posteriormente a la Junta Nacional Instituyente, reunida por Iturbide a finales de octubre de ese mismo año. En esta última, la Comisión de Hacienda estaba integrada por Bonifacio Fernández, representante por Guatemala; José María Covarrubias y Francisco Puig, provenientes de Puebla; Francisco Velasco, diputado por Durango, y Zavala, delegado por Yucatán.³

A fines de noviembre de 1822, la Comisión de Hacienda había recibido el informe que días antes el secretario Antonio de Media había presentado a Iturbide, en el que se predecía que el gobierno concluiría el año con un déficit de más de dos millones de pesos, por lo que se pidió a dicha comisión considerar todas las medidas oportunas para

¹ Marco Bellingeri, “Las ambigüedades del voto en Yucatán: representación y gobierno en una formación interétnica, 1812-1829”, en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1995, p. 227-290.

² Raymond Step, *Lorenzo de Zavala. Profeta del liberalismo mexicano*, México, Librería Porrúa, 1952, p. 41.

³ Lorenzo de Zavala, “Dictamen de la Comisión de Hacienda sobre el presupuesto de gastos para el año económico de 1823 (6 de diciembre de 1822)”, en *Obras. El historiador y el representante popular*, México, Editorial Porrúa, 1969, p. 719-731.

remediar esa crisis hacendaria. Las contribuciones se repartirían de manera diferenciada: los “más afortunados” aportarían más que los que “sólo tienen su persona”. Por lo que la igualdad impositiva, es decir, que todos cubrieran las mismas cuotas o tasas de impuestos, debía evitarse, ya que “esta uniformidad en medio de la desproporción enorme de fortunas del estado, beneficia más a aquel a quien la fuerza pública tiene que custodiar más cantidad, que el que sólo tiene que cuidar de su persona”.⁴

Zavala retomó un asunto que se había debatido largamente en los días de la Revolución francesa y que también estuvo presente en las Cortes de Cádiz, que estaba a favor de que, “cada uno debía contribuir en proporción de sus facultades”. Ese principio de “uniformidad” debía regular el mantenimiento del Estado, el cual debería ser sostenido por los más “afortunados”, es decir, por los más ricos, quienes eran los más beneficiados de las actividades gubernamentales o de las medidas a favor del fomento económico, como la construcción de la infraestructura necesaria para que se desarrollaran los negocios, y también por las labores encauzadas por los órganos represivos del gobierno para conservar el orden público.⁵

Consecuente con este principio de equidad distributiva, Zavala propuso, en diciembre de 1822, establecer una “contribución directa”, la cual debería repartirse entre todas las provincias. Como se especificaba en el decreto propuesto a la Junta, esa contribución consistiría en gravar proporcionalmente a los propietarios de casas que se encontraran en las ciudades o en el campo. Los propietarios, independientemente de su clase, estado o condición, entregarían a la Hacienda Pública “el valor cuádruple del arrendamiento anual de las casas habitación que ocupen [...] esto es, que multiplicando por cuatro el arrendamiento de la casa habitación de cada familia, se le gradúa de consumo anual el total que resulte, y él pagará diez por ciento por una vez” (art. 5).

En tanto que a los habitantes del Imperio que tuvieran más de una propiedad inmueble, “se le graduará el arrendamiento por la de mayor valor destinada a su uso” (art. 7).

Ibidem, p. 720.

⁵ Cfr. Peter Mathias, “The Industrial Economies: The Development of Economical and Social Policies”, en Peter Mathias (ed.), *The Cambridge History of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, v. 8, p. 315-494; Enrique Fuentes Quintana, “El estilo tributario latino: características principales y problemas de su reforma”, en *Reformas tributarias en España*, Barcelona, Crítica, 1990; Francisco Comín, *Historia de la hacienda pública, Europa*, Barcelona, Grijalbo-Mondadori, 1996; Jean Pierre Gross, “Progressive Taxation and Social Justice in Eighteenth Century France”, en *Past and Present*, 140, agosto de 1993, p. 79-126; Fernando López Castellanos, *Liberalismo económico y reforma fiscal. La contribución directa de 1813*, Granada, Universidad de Granada-Fundación Caja de Granada, 1995; Francisco Comín, *Las cuentas de la hacienda preliberal en España, 1801-1855*, Madrid, Banco de España, 1990.

Respecto a las casas que estaban localizadas en las haciendas y en los ranchos, consideradas como “labores rústicas” pagarían el dos por ciento sobre el valor total de la casa que habitaran. Asimismo, todas las propiedades rústicas y urbanas del clero serían gravadas con el dos por ciento del valor calculado de sus cofradías, colegios, hospitales y obras pías. La base de la “contribución directa” era el valor de las casas, que se calcularía por una Comisión de Hacienda que se formaría en cada uno de los pueblos.

Pero a la vez que Zavala proponía esta contribución directa basada en los principios liberales de equidad, recurría a una figura impositiva que se fundaba en la atacada “uniformidad”, como era el derecho de la capitación, que serviría, junto con la contribución directa, para paliar la crisis fiscal del Imperio. Este gravamen, como su nombre lo indica, significaba que cada uno de los hombres y mujeres mayores de trece años debían pagar “cuatro reales en todo el año” (art. 3). O sea, que los habitantes del Imperio mexicano, independientemente de sus fortunas, entregarían al fisco “una misma cantidad de sus peculios”. Zavala justificó esa gabela porque consideró que no era gravosa para ningún habitante del país, incluyendo a los más “miserables”: “No habiendo persona, por miserable que sea, que no tenga de consumo por lo menos treinta y cinco pesos, que se supone ser el producto neto del más miserable jornalero, es evidente que lo menos que se le puede exigir para contribuir según sus facultades al Estado, es menos del uno y medio por ciento”.⁶

Una segunda razón consistía en la facilidad para recaudar la capitación: la Comisión de Hacienda municipal encargada de cobrar la contribución incluiría en el catastro que levantaría a todos los hombres y mujeres mayores de trece años. Se esperaba recaudar así cerca de dos millones de pesos.

Los proyectos de la Comisión de Hacienda no se pudieron llevar a cabo, a causa de la resistencia social que se generalizó frente a estas gabelas, por lo que sólo se recaudó una mínima parte de lo que esperaba el ministro de Hacienda. Había antecedentes recientes, durante el Imperio iturbidista, algunos de los cuales han sido analizados por diversos autores, quienes coinciden al señalar el descontento que provocaron las reformas fiscales acordadas por la Junta como una de las principales causas de la caída del emperador. Esta reacción fue manifiesta entre las elites regionales, pero también hubo otras respuestas en contra, como los enfrentamientos habidos entre militares y comerciantes por la taja-da que les tocaba usufructuar del presupuesto gubernamental.⁷

⁶ Zavala, “Dictamen”, p. 720.

⁷ Cfr. Tenenbaum, “Sistema tributario y tiranía: las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823”, en Jáuregui y Serrano (coords), *op. cit.*, p. 209-226, y Ludlow, *op. cit.*

En el derrocamiento de Iturbide también intervinieron activamente los grupos políticos que antes lo habían apoyado, como sucedió con el mismo Lorenzo de Zavala, quien durante su desempeño como diputado yucateco respaldó ampliamente la coronación de Iturbide y la disolución del Congreso Constituyente. Pero para mediados de enero de 1823, Zavala lo acusó de violar su promesa de respetar la Constitución de Cádiz y denunció su intento por redactar una nueva carta para el Imperio, pues consideraba que tras esta iniciativa se ocultaba la intención de arrogarse poderes extraordinarios y evitar la convocatoria a la formación de un nuevo Congreso.⁸ Por esta razón exigió la pronta disolución de la Junta y la formación de un nuevo poder legislativo, uniéndose al mismo tiempo a los otros grupos políticos que demandaban limitar los poderes del emperador.

Sobre este punto vale la pena destacar que, hacia fines de 1822, Zavala se mostraba tan “equitativo” como “uniformista”, y a la vez que era un doctrinario liberal era un pragmático, porque necesitaba soluciones inmediatas y eficaces para la Hacienda pública, desde su desempeño en la comisión. Años más tarde, en 1829, como veremos más adelante, el doctrinario liberal dominaría ampliamente al pragmático.

“OLVIDAR AL GOBIERNO ESPAÑOL”, LEMA DEL GOBIERNO DE LORENZO DE ZAVALA EN EL ESTADO DE MÉXICO

La participación de Lorenzo de Zavala como diputado en el primer Congreso de 1822 y en la Junta Nacional lo convirtieron en un prominente personaje de la vida pública nacional. Esta presencia política se extendió aún más a la organización de las logias masónicas yorkinas, que fueron las asociaciones políticas que se constituyeron en vehículos privilegiados para ayudar a personajes públicos como Zavala, José Ignacio Esteva, Miguel Ramos Arizpe, José María Tornel y Mendivil, José María Viezca, José Salgado, por citar sólo unos cuantos dirigente yorkinos, ya que en ellas se creaban vínculos con grupos sociales de diferente raigambre económica y cultural y de diversas partes del país, es decir, con diversos individuos que “perteneían a esta sociedad, generales y oficiales de menor graduación [y] había también muchos eclesiásticos seculares y regulares, y como he dicho anteriormente, gobernadores, diputados y senadores, ciudadanos, en fin, de todos los oficios y condiciones”.⁹

⁸ Anna, *El imperio*, p. 158.

⁹ Zavala, *Ensayo*, v. I, p. 263.

El propio Zavala calculó que en 1828 funcionaban más de ciento treinta logias a lo largo del país y por lo menos había una en cada una de las capitales de los estados.¹⁰ Las logias se desempeñaron como grupos de presión en diversos ámbitos; en palabras de Zavala, eran estas agrupaciones las que decidían acerca de los candidatos a diputados locales y nacionales, así como el nombre de senadores, de gobernadores e incluso de ministros del gabinete presidencial. Zavala fue uno de los principales dirigentes de esas sociedades secretas, por lo que en repetidas ocasiones viajó por diversos estados del país para fundar nuevas asociaciones y para influir en la vida política de éstos.¹¹ Con el apoyo de las bases sociales y políticas, organizadas a partir de las logias yorkinas, logró ocupar diversos cargos de elección a nivel nacional, como fue el de senador de la república entre 1825 y 1827, y más tarde el de gobernador del Estado de México, a partir de marzo de 1827.

Desde 1826, el senador por Yucatán había dado señales de su interés por competir por la gubernatura del Estado de México. En una maniobra que fue muy criticada y cuestionada, Zavala adquirió una casa en San Agustín de las Cuevas, para así cumplir con el requisito estipulado por la ley electoral local para los ciudadanos interesados en competir por un cargo público. En las elecciones de 1827, los candidatos yorkinos ganaron la mayoría de las curules del Congreso estatal, pero no lograron llevar a Zavala a la gubernatura, cargo que desempeñó el general Músquiz, promovido por la logia de los escoceses. Esta decisión provocó las protestas de los nuevos legisladores y el Congreso nacional, encargado de dirimir las controversias electorales locales, dictó un fallo favorable a las demandas de las “huestes de Zavala”.¹² Músquiz renunció el 8 de marzo de 1827 y ese mismo día los representantes locales eligieron a Zavala como encargado del Ejecutivo de la entidad, por once votos contra cinco. En materia hacendaria, el gobernador Zavala sostuvo en repetidas ocasiones que era necesario transformar la vieja estructura impositiva heredada de la etapa colonial para sanear las finanzas del Estado. Recomendación que tuvo eco favorable entre los diputados mexiquenses porque con ello se resolvería la crisis fiscal y financiera que sufría el Estado desde 1824, al perder diversos ingresos cuando la ciudad de México se pasó a rango federal. En la *Memoria* de gobierno de marzo de 1828, el gobernador Zavala resumió los cambios que había impulsado desde marzo de 1827, destacando que el objetivo de las medidas impulsadas por su administración era “formar un sistema de Hacienda sobre bases firmes, separándose de la

¹⁰ Green, *The Mexican Republic*, p. 91.

¹¹ *Ibidem*, p. 90.

¹² Macune, *op. cit.*, p. 157-166.

rutina administrativa española, quitando las trabas que son adherentes al monstruoso sistema de monopolios”.¹³

Explicó además que los estancos coloniales impedían que los “ciudadanos” de aquel estado pudieran desarrollar libremente sus propias capacidades económicas, razón por la cual había ordenado la reducción al aforo de las mercancías en un doce por ciento. Además, se eliminaron las diferencias entre las alcabalas eventuales y las permanentes, con el fin de no entorpecer las actividades de los funcionarios de la Hacienda, y para evitar, igualmente, las contratas desiguales y para no fomentar equivocaciones en el cobro de esa contribución.¹⁴

La renta del tabaco fue otro de los ramos que Zavala intentó reformar. En la *Memoria* del año siguiente, el gobernador explicó por qué el estanco debía desaparecer, y entre otras razones estaba la de ser un monopolio dañino para la economía local, además de que el gobierno nacional no había pagado a los cosecheros de las villas y el resguardo encargado de evitar el contrabando se había quedado en la ciudad de México, decisiones que consideraron habían motivado el fracaso de este ramo.¹⁵ Añadía que si bien la fábrica de tabaco de Texcoco había reeditado ingresos al erario, sus tabacos labrados no podían igualar la calidad de los torcidos en la factoría de la capital del país; incluso se quejaba Zavala de que los fumadores de su entidad preferían los cigarros de la capital, mejor labrados e incluso de menor precio.¹⁶

Para subsanar en parte las pérdidas por la disminución de los recursos proporcionados por las alcabalas y el estanco, el gobernador propuso a la Legislatura estatal gravar el aguardiente y el pulque que se “manufacturara” en ese Estado, y por la ley del 9 de mayo de 1828, se estableció que el barril quintaleño de aguardiente de caña pagaría al pie de la fábrica dos pesos y cada una de las plantas de maguey aportaría a la Tesorería un real con seis gramos. Además, todos los licores que salieran del Estado, sobre todo los que se vendían en la ciudad de México, pagarían como “contribución única” un veinte por ciento de su valor. En compensación, el algodón, la miel de caña, la panocha y el piloncillo quedaban exentos de cualquier alcabala.¹⁷ La

¹³ Zavala, *Memoria*, 1827, p. 35.

¹⁴ Carlos Marichal, “La hacienda pública del Estado de México desde la Independencia hasta la República Restaurada, 1824-1870”, en Carlos Marichal, Manuel Miño y Paolo Riguzzi, *El primer siglo de la Hacienda pública del Estado de México, 1824-1923*, Toluca, Gobierno del Estado de México-El Colegio Mexiquense, 1994, v. I, p. 148, cuadro 1. Ingresos de la Hacienda pública del Estado de México, 1824-1871.

¹⁵ Zavala, *Manifiesto del gobernador*, 1829.

¹⁶ Macune, *op. cit.*, p. 109.

¹⁷ “Decreto del 9 de mayo de 1828”, en Estado de México, *Colección de decretos, 1850, II.*, México, PRI, 1976.

producción y venta de pulques y de licores de caña eran dos de los principales ramos de la agricultura del Estado de México, en particular de las regiones de los valles de Apam. A finales del siglo XVIII, los dueños de las haciendas pulqueras y de los ingenios pagaban altas contribuciones a la Real Hacienda por la venta de las bebidas espirituosas en la ciudad de México. Iturbide y la Junta Soberana habían reducido considerablemente los montos pagados, y en 1825 la Legislatura del Estado de México fijó una tasa del tres por ciento por concepto de alcabala al pulque, al mezcal y al aguardiente. Con ello el gobernador trastocó la tendencia de reducir los impuestos que pagaban los dueños de las haciendas y de los ingenios, pero de inmediato surgieron protestas entre los poderosos agricultores de aquella poderosa economía.¹⁸

Tras derogarse dicha ley, Zavala explicó en la *Memoria* de 1829 que la ley de mayo no había podido ser aplicada a causa de la resistencia de diferentes sectores sociales, entre los cuales citó a los hacendados y a las comunidades indígenas dueñas de los magueyes. Aprovechó la ocasión para alertar al Congreso acerca de los riesgos de implantar el nuevo impuesto y señalar la necesidad de abolirlo, por temor a que se alterara el orden público, ya que “los indígenas amenazaron con sublevarse y empezaron a examinar la justicia o conveniencia de las resoluciones superiores”.¹⁹

De tal forma que ante el peligro de que los pueblos indios rechazaran las órdenes del superior gobierno, y con el fin de evitar ese “desastre”, se propuso abolir el nuevo impuesto y repartir las tierras estancadas con el fin de fomentar el comercio y la circulación de los capitales e impedir que llegara un “revolucionario” que generara un levantamiento entre los “jornaleros y pocos propietarios”.²⁰

Durante su gobierno en el Estado de México, Zavala impulsó dos providencias vinculadas; la orden de reducir impuestos indirectos, como en el caso de los estancos del tabaco, pero, en contraste, propuso incrementar el peso de las contribuciones directas en el erario público. Como se desprende de sus *Memorias* de gobierno y de algunos otros artículos que fueron publicados en *El Correo de la Federación*, el futuro ministro se mostró a favor de cancelar las imposiciones indirectas porque entorpecían el comercio interno al crear barreras entre los mercados regionales, además de violentar el principio liberal de que “cada uno debía contribuir en proporción de sus facultades”. Por

¹⁸ En *Representación de los cosecheros*, 1828, y José Delmos, *Representación de los cosecheros de pulque al Honorable Congreso del Estado de México*, México, Imprenta del Águila, 1828.

¹⁹ Lorenzo de Zavala, *Memoria del Estado de México presentada el 20 de marzo de 1829*, México, Imprenta del Gobierno, 1829, p. 46.

²⁰ *Ibidem*, p. 21.

el contrario, se manifestó siempre a favor de los impuestos directos, porque cumplieran con este principio liberal, como en el caso de la ley propuesta en mayo de 1828, en la cual se intentó gravar proporcionalmente la riqueza de cada uno de los ciudadanos.

La lucha por adoptar el régimen de contribuciones directas desde la Secretaría de Hacienda

A la cabeza de la gubernatura del estado de México, Zavala continuó participando activamente en la vida política nacional desde los foros de las logias masónicas yorkinas en la ciudad de México. Como es conocido, proporcionó tropas para aplastar la rebelión militar encabezada por el vicepresidente Bravo en Tulancingo, además de apoyar decididamente las órdenes de expulsión de españoles.²¹

Más tarde, en abril de 1828, se desempeñó como redactor en jefe del periódico *El Correo de la Federación*, tribuna desde la cual comenzó la campaña a favor de la candidatura de Vicente Guerrero a la presidencia de la República. Para resaltar las virtudes de su candidato, el político yucateco desarrolló un ataque frontal contra los grupos escoceses, acusándolos de promover el centralismo o de amenazar las libertades que habían sido ganadas por el “pueblo” en 1821, como la libertad de imprenta o la participación electoral, además de otros logros, como la afirmación de la supremacía del poder secular sobre la Iglesia y la formación de las milicias.²² En cambio, los yorkinos fueron presentados desde las páginas de ese periódico como adalides de un federalismo que concedía amplias facultades a los estados frente al gobierno nacional, además de ser los mejores defensores de las libertades populares, y por tanto enemigos declarados de la aristocracia que había dominado el gobierno durante la etapa colonial. Zavala no dudó al escribir en *El Correo* que el gobierno de Guerrero sería un régimen que lucharía por el federalismo y por las “libertades ganadas”, las cuales se ampliarían y consolidarían.

En una muy reñida votación, en septiembre de 1828, Gómez Pedraza ganó la presidencia de la República con el respaldo de los estados de Zacatecas, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Michoacán, Oaxaca, entre otras entidades. Los partidarios de Guerrero, como Zavala, Alpuche y Tornel, acusaron al presidente electo de haberse aprovechado de su cargo como

²¹ Cfr. Tornel, *op. cit.*; Costeloe; “Church State”; Green, *op. cit.*, y Laura Solares Robles, *Una revolución pacífica. Biografía política de Manuel Gómez Pedraza*, México, Instituto Mora-SRE, 1996.

²² Green, *op. cit.*, p. 140.

secretario de Guerra para inclinar a su favor los sufragios estatales. A fines de septiembre, estallaron varios movimientos militares en Veracruz y la Costa Chica, encabezados por Antonio López de Santa Anna y Juan Álvarez e Isidoro Montes de Oca, respectivamente. El 5 de octubre, el ministro Cañedo acusó al gobernador del Estado de México de apoyar clandestinamente a los sublevados, lo que obligó a Zavala a ocultarse en la ciudad de México. La lucha por la presidencia finalmente se resolvió a favor de Guerrero gracias a la “Revolución de la Acordada”, motín encabezado por el político yucateco y militares como Lobato, quienes obligaron a Gómez Pedraza a abandonar la ciudad de México y, días después, el país.

Tanto los enemigos como los aliados de Guerrero estaban convencidos de que Zavala ocuparía un cargo en la nueva administración que entraría en funciones en abril de 1829. La duda era cuál sería el ministerio que ocuparía. Antes de autopostularse para un cargo ministerial, Zavala inició una campaña periodística describiendo lo que los “pueblos” de la República esperaban del nuevo gobierno en materia hacendaria.²³ En esos textos afirmaba que la falta de organización en las distintas oficinas del Ministerio de Hacienda, el agotamiento del crédito público y la ineptitud de los ministros Esteva, García y Pavón eran tres de las razones por las que el erario nacional se encontraba en una situación lastimosa. Asimismo, dedicó varios editoriales de *El Correo* a destacar lo que consideraba la causa principal del desastre fiscal que se padecía, y esto se explicaba por el hecho de que el sistema federal había condenado a la penuria al gobierno nacional.²⁴

El Congreso de 1824 concedió pocas fuentes de ingreso a la Hacienda nacional, insuficientes para cubrir los sueldos de los militares encargados de defender la soberanía de la República frente a las amenazas de los españoles y exiguas para pagar una abultada deuda que se heredó del régimen colonial, y a lo cual se sumaron diversos créditos y reclamaciones reconocidas por el imperio iturbidista. Las aduanas fueron la fuente más importante de ingresos para el gobierno nacional y estos recursos estaban condenados al azar, pero, además, los estados no pagaban los compromisos establecidos con la Federación, como la cuota del contingente. Para remediar los males del erario federal, y sobre todo para que el gobierno nacional contara con la suficiente fuerza para reorganizar la República, como no había sucedido desde 1821, Zavala propuso, desde su periódico, que los gobiernos estatales cubrieran los adeudos de la Tesorería nacional y que se

²³ Zavala, *Manifiesto del gobernador del Estado de México*, Tlalpan, Imprenta del Gobierno, 1829a, p. 13.

²⁴ *El Correo de la Federación*, 24, 29 y 30 de marzo de 1829.

comprometieran a perseguir, sin consideración, el contrabando en las costas, además de buscar nuevas rentas que evitaran la dependencia de los préstamos nacionales y extranjeros; todo ello con el fin de sistematizar las labores de la Secretaría de Hacienda.

Pocos días antes de ingresar al gabinete de Guerrero, Zavala presentó las medidas que impulsaría como ministro de Hacienda, con el fin de establecer un gobierno fuerte con recursos suficientes para reformar la vida política, impulsar la actividad económica y, en la medida de lo posible, transformar la estructura social de la República. Entre estas medidas destaca el deseo de aumentar las rentas usufructuadas por el erario nacional, disminuir las facultades tributarias de los estados, reorganizar las rentas heredadas de la colonia y evitar recurrir a los préstamos. Se trataba de un ambicioso proyecto que no consistía en un plan de trabajo de una administración de cuatro años, sino de una reforma integral de la República. El “ahora o nunca” sería la aspiración de Zavala.

El 1 de abril de 1829, Vicente Guerrero recibió la presidencia de Guadalupe Victoria, y a los pocos días designó a Lorenzo de Zavala como ministro de Hacienda. En esos momentos ya estaban en marcha dos de los sucesos que marcaron la suerte del gobierno de Guerrero. Por una parte el agotamiento de los recursos provenientes de los préstamos contratados en Inglaterra,²⁵ por la otra el rompimiento del amplio frente político que las logias masónicas habían logrado cohesionar para hacer triunfar la candidatura de Vicente Guerrero. Con respecto a este último suceso, José María Tornel y Mendivil, Ramos Arizpe, Ignacio Esteva y Lorenzo de Zavala, para citar a los más notorios líderes masónicos, habían sido los responsables de orquestar las heterogéneas alianzas que se tejieron alrededor de las logias yorkinas y que habían favorecido las aspiraciones de Guerrero. Pero, para 1828, Zavala y Esteva disputaron con encono la nominación para la vicepresidencia; Valentín Gómez Farías, Juan Gómez de Navarrete, Ramos Arizpe y Esteva apoyaron la candidatura de Gómez Pedraza, y los gobernadores que habían respaldado a los yorkinos, como Vicente Romero, de San Luis Potosí, y Francisco García, de Zacatecas, se separaron de sus filas.²⁶ Si bien había muchísimas diferencias personales, la causa de fondo de la división de los yorkinos se localizó en el temor de algunos sectores sociales ante el “radicalismo popular” de la base de apoyo de Guerrero; en particular se temían las medidas que podía impulsar

²⁵ Bazant, *op. cit.*, p. 21-24.

²⁶ El rompimiento de las filas yorkinas ha sido estudiado por diversos autores y estudiosos, *cfr.* Tornel, *op. cit.*; Zavala, *Ensayo*; Costeloe, *op. cit.*, y Di Tella, *op. cit.*

Lorenzo de Zavala, considerado como el poder tras la silla presidencial. El motín del Parián era la muestra de que los excesos serían la norma del gobierno de Guerrero.

Sin un amplio apoyo político y sin recursos en las arcas públicas, Lorenzo de Zavala tomó posesión del Ministerio de Hacienda el 17 de abril de 1829. En su *Exposición al Congreso de la Unión*, el político yucateco presentó un panorama desolador del erario nacional.²⁷ En primer lugar, la crecida deuda que tenía contraída el país era inmanejable debido a que los capitalistas internos y los “países de ultramar” habían abandonado a su suerte al gobierno nacional. Por otro lado, los estados no pagaban su contingente: de los tres millones de pesos que anualmente se debían recibir como aportaciones de las entidades federales sólo habían ingresado \$ 150 000.00 a las arcas nacionales. La renta del tabaco y las aduanas no proporcionaban recursos, y “una casa de comercio tiene más orden y método que la administración del tesoro público entre nosotros”. Para remediar este “cuadro que intimida a cualquiera”, Zavala solicitaba al Congreso facultades suficientes para cubrir el déficit de tres millones de pesos.

Entre las primeras medidas que se impulsaron desde el Ministerio de Hacienda se encontraba prohibir la entrada al país de tejidos de algodón barato,²⁸ con lo cual se intentó satisfacer la demanda de los sectores económicos que habían apoyado la candidatura de Guerrero, en particular de los maestros artesanos de diferentes ciudades y de los industriales del tejido de Puebla. Como concluye Potash acerca de la respuesta de los intereses industriales y agrícolas que se habían opuesto tenazmente a todo lo que oliera a libertad de comercio, finalmente habían triunfado sobre los motivos fiscales y las necesidades de los consumidores.²⁹

Pero esta medida incrementó, al mismo tiempo, el descontento de los comerciantes de Veracruz y de la ciudad de México, así como de las casas comerciales extranjeras que se habían beneficiado de la importación de tejidos. Además, la restricción aduanal afectó los ingresos del gobierno nacional, pues los impuestos a la importación de tejidos habían sido parte importante de las entradas federales, por lo que la supresión afectó a los ya de por sí magros recursos del gobierno federal. No obstante, el gobierno de Guerrero se vio obligado a recurrir a esta medida para ampliar su frágil base de apoyo político entre

²⁷ Zavala, *Ensayo*, v. II, p. 118.

²⁸ Prohibición de la introducción de algunos géneros y efectos extranjeros, decreto del 22 de mayo de 1829, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. II, p. 109.

²⁹ Robert Potash, *El Banco de Avío. El fomento de la industria, 1821-1846*, México, FCE, 1959, p. 64-66.

los artesanos y los dueños de las industrias textiles, aun cuando el costo fuese muy alto, como se verá más adelante.

Para solucionar las penurias del erario, Zavala propuso al Congreso establecer una contribución directa que gravara proporcionalmente la riqueza de los propietarios más ricos del país. Así que después de una votación muy cerrada el 22 de mayo se publicó la ley sobre “contri-buciones que pasen de \$ 5 000 y 10 000”.³⁰ También recurrió a su frecuente propuesta de imponer contribuciones proporcionales a la riqueza, pero esta contribución directa era distinta de la que había impulsado en 1822 como representante de la Junta y en 1828 como gobernador del Estado de México.

Este nuevo impuesto era más radical. En 1822 se gravó la propiedad inmueble, y en 1828 a los hacendados productores de pulque y a los dueños de ingenios. Eran providencias que afectaban a sectores determinados de la sociedad y a ramos específicos de la riqueza de un individuo. En cambio, la ley de mayo afectaba directamente la riqueza de los contribuyentes más ricos en su conjunto, independientemente de las fuentes que generaban los dineros, como se señalaba en el artículo primero de la citada ley, al ordenarse: “Se establece por un año en toda la extensión de la República una contribución de cinco por ciento anual sobre las rentas de *cualquier naturaleza* siempre que pase de mil pesos, y de un diez por ciento sobre las que excedan de diez mil.”³¹

Más tarde, en 1829, se intentó gravar el conjunto de las riquezas del contribuyente, independientemente de si esta renta provenía de propiedades agrícolas, urbanas o industriales; de sus sueldos, pensiones o jubilaciones, o de las deudas que tenían a su favor. La riqueza en conjunto de un contribuyente era la que servía de base para fijar los montos del impuesto.

Zavala impulsó en 1829 las reformas más amplias y profundas hechas al sistema fiscal de México desde 1821, e incluso se puede asegurar que fomentó transformaciones radicales a la estructura impositiva heredada de la colonia. Se trababa, para citar la frase del embajador francés en el México de 1829, de “un sistema fiscal que está en armonía con la práctica más moderna de Europa.”³²

La mayoría de los ramos que habían formado la Real Hacienda y el sistema fiscal post-independiente eran sobre todo los indirectos (que se basaban en el consumo), y algunos directos, como el diezmo,

³⁰ Ley. Contribución de un cinco por ciento sobre rentas que pasen de mil pesos, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, p. 110.

³¹ *Ibidem*, las cursivas son mías.

³² Citado en Di Tella, *op. cit.*, p. 231.

que afectaban por separado las distintas fuentes de la riqueza de un individuo. En la propuesta de Zavala, para fijar la tasa del impuesto directo se sugirió tomar como base varios criterios, entre los cuales estaban algunos que se calculaban sobre las manifestaciones externas de la riqueza, como el número de ventanas de una casa o el número de sirvientes al servicio de un solo señor, u otros derivados de la cantidad de animales domésticos que se alimentaban o de la suma de máquinas que estaban en un trapiche, o incluso del producto total obtenido en determinadas actividades productivas, como podía ser el volumen de la cosecha total levantada durante un año, el monto del diezmo pagado o el importe de metal acuñado. De acuerdo con los historiadores Fuentes Quintana y Comín, el sistema fiscal que funcionó en el México postindependiente seguía el modelo latino, es decir, aquél donde el contribuyente estaba fragmentado, ya que por una parte se gravaban por separado las fuentes de ingreso, que constituían su fortuna personal, y por la otra se cubrían “los impuestos directos [que] eran del producto —también gravámenes objetivos—, pues seguían a la fuente que generaba los rendimientos gravables, y no a las personas que percibían esas rentas”.³³ Por el contrario, en el proyecto de 1829 se fundía en una sola “la renta de cualquier naturaleza”, es decir, las distintas fuentes de la riqueza, de tal forma que se individualizaba al contribuyente. Se definía, por vez primera, a las personas físicas. Se buscaba establecer un moderno impuesto sobre la renta.

Un segundo cambio importante que traería consigo la ley de mayo de 1829 era restringir el impuesto a las personas físicas más acaudaladas de México. Aquí Zavala rescataba el principio que había defendido en 1822: la equidad en el impuesto, que pagaran los contribuyentes que más se beneficiaban de la sociedad y de las actividades estatales. En ese año, la contribución directa había establecido montos que afectaban a todas las clases propietarias de inmuebles. Pero en 1829 la tributación se circunscribía a las personas físicas más ricas, con mayores rentas. La obligación fiscal se concentraba en los sectores propietarios de la sociedad mexicana.

Otra novedad importante que estableció la ley de mayo fue la posibilidad de que el gobierno nacional pudiera cobrar directamente, sin intermediarios, las contribuciones a cada uno de los ciudadanos vecindados en los estados. En la ley de mayo se especificaba que las legislaturas de los estados serían las encargadas de “todo lo conveniente” para levantar catastros de los contribuyentes, los cuales serían entregados a los “agentes” del gobierno nacional. Pero inmediatamente

³³ Comín, *Historia*, p. 207.

se especificaba que: “si en algún estado no estuviera arreglado el cobro al concluirse el primer tercio lo arreglará el gobierno general, y si los pagos no se hicieren dentro de los quince días siguientes al cumplimiento de los plazos señalados ... se harán los cobros por los agentes respectivos del gobierno general, conforme a las leyes de la federación” (artículo 5).

Esto hubiera significado excluir a los poderes locales de la recaudación fiscal en los estados. Se explica entonces el porqué las elites locales, a través de los órganos legislativos estatales, rechazaron la ley de mayo, acusándola de atentar contra el pacto federal y contra las reglas fiscales impulsadas por la ley de agosto de 1824. Como es bien sabido, esos sectores habían impulsado el federalismo, entre otras razones, para circunscribir las facultades impositivas del gobierno nacional en cada una de las soberanías de las entidades. Además de que en la ley de agosto de 1824 se habían especificado con claridad las fuentes de recursos del Ministerio de la Hacienda federal, también se determinó que en caso de que el Congreso general aprobara nuevas contribuciones, como los préstamos extraordinarios, los gobiernos estatales serían los encargados de recaudarlos al interior de sus territorios soberanos.

En este sentido, en 1829 las legislaturas estatales se quejaron de que la ley de mayo permitía que el gobierno nacional se inmiscuyera en las “casas de los ciudadanos”, que directamente exigiera a los habitantes de los estados pagar sus impuestos sin que participaran en la recaudación los poderes locales. Los diputados de diversas legislaturas coincidieron al argumentar que uno de los principales atributos de la soberanía era dejar en manos de las administraciones locales la capacidad de diseñar un sistema fiscal acorde con las características particulares de cada región. Por tanto, una ley como la propuesta en el mes de mayo violaba el acuerdo federal porque negaba las particularidades de cada entidad: los estados deberían distribuir los impuestos de acuerdo con las características de los contribuyentes locales.

Desde periódicos como *El Sol* se empezó a acusar a la ley de mayo de impulsar el “nefasto” sistema central, al negar la autonomía fiscal de cada una de las entidades federadas.³⁴ Fue tan amplia la oposición de los estados a la ley de mayo que Poinsett temía que el país se disgregara, que los estados se coaligaran para oponerse a las “políticas centralizadoras” del gobierno nacional.³⁵

Los intereses económicos regionales también consideraban que la contribución directa y progresiva atentaba contra las bases impositivas

³⁴ Costeloe, *op. cit.*, p. 233.

³⁵ Green, *op. cit.*, p. 167.

del México postindependiente. A partir de 1821, las elites regionales se opusieron a las imposiciones que afectaban directamente sus principales fuentes de riqueza, y se escudaron en la soberanía estatal para favorecer los impuestos al consumo y a las ventas, que repartían por igual la carga tributaria entre todos los sectores sociales, sin considerar el monto de la renta de cada contribuyente. Al respecto, pueden citarse muchos ejemplos. Los grupos dominantes en Guanajuato y Zacatecas demandaron que los recursos generados por el estanco del tabaco y las alcabalas fueran los ejes que articularan el sistema fiscal local, y en cambio se opusieron a que se recurriera a préstamos extraordinarios y a que aumentaran las exacciones a la extracción minera, impuestos que afectaban sus fortunas.³⁶ Por su parte, en 1827, los diputados de Jalisco aprobaron una ley que imponía cuotas de acuerdo con los montos de la riqueza individual, pero los recursos obtenidos fueron magros, lo que indica la oposición de los sectores propietarios a las contribuciones directas que afectaban progresivamente el conjunto de sus rentas.³⁷ En el Estado de México, los hacendados rechazaron un impuesto directo que afectaba sus fortunas crecientemente, al establecer una tasa impositiva de acuerdo con el número de magueyes de las “labores agrícolas”. En Oaxaca se recurrió a un tributo directo, la capitación, como principal origen de los recursos públicos.³⁸ Pero esta exacción no afectó a las fortunas de las elites locales, sino a las comunidades indígenas. La capitación era una exacción proporcional, pero no progresiva.

El ministro Zavala, desde *El Correo de la Federación*, salió al paso de las críticas a la ley de mayo. Las contribuciones no eran en sí mismas buenas o malas, centralistas o federalistas, sino “liberales o despóticas según se establezcan y se recauden liberal o despóticamente”.³⁹ Los diputados estatales que criticaban la contribución directa confundían el concepto y el sentido del pacto federal. Subordinado era un soldado que se regía por las leyes castrenses. Las federaciones eran ligas entre partes que reconocían la capacidad del gobierno general para impulsar las leyes que beneficiaran a toda la República, por lo que: “La asamblea general debe tener las facultades de determinar la cantidad de subsi-

³⁶ Cfr. Mercedes de Vega, *Los dilemas de la organización autónoma. Zacatecas, 1808-1835*, tesis de doctorado en Historia, El Colegio de México, 1997, y José Antonio Serrano, *Votos, contribuciones y milicias en Guanajuato, 1810-1836*, tesis de doctorado en Historia, El Colegio de México, 1998.

³⁷ Antonio Ibarra, “Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco: ingresos estatales, contribución directa y pacto federal, 1824-1835”, en Serrano y Jáuregui, editores, *op. cit.*, p. 133-174.

³⁸ Véase el capítulo en Carlos Sánchez Silva, *Indios, comerciantes y burocracia en la Oaxaca poscolonial, 1786-1860*, Oaxaca, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 1998.

³⁹ *El Correo de la Federación*, 6 de junio de 1829, “Editorial”.

dios de que necesita para llevar a cabo el fin que se ha pr'opuesto, e imponer a cada una de las partes lo que les toque satisfacer".⁴⁰

En forma implícita, Zavala cuestionaba la eficacia de la ley de agosto de 1824, que había dividido imprudentemente las rentas entre los estados y el gobierno federal. En 1829, Zavala apoyó que se ampliara la base fiscal de la administración central, con el fin de hacer frente a la crecida deuda nacional y para contar con suficientes recursos para armar al ejército, que defendería las fronteras de la República en contra de cualquier invasión de reconquista. A este respecto, el periodista Zavala argumentaba que las nuevas contribuciones no favorecían el centralismo, como se les acusaba infundadamente. Lo que se pretendía era asentar sobre una base sólida el erario nacional, y con ello a la Federación. Zavala argumentó desde *El Correo* que: "La Federación sólo puede estar amenazada por falta de recursos. ¿Hay un medio más directo que negárselos? Sin dinero no había ejército".⁴¹

En esta polémica sobre la ley de mayo de 1829, Zavala se inclinaba por uno de los términos del debate que había marcado la vida política de la República: federalismo o confederalismo. Desde 1823, las elites de los estados de Yucatán, Jalisco, Zacatecas, Chihuahua, Durango y Nuevo León, entre otros, habían demandado que la estructura política administrativa de la República fuera una confederación, en la que el gobierno central contaría con facultades militares, fiscales y políticas limitadas, mientras que las "naciones", es decir, las entidades federadas, que habían creado el pacto fundador de la República, ejercerían la más amplia soberanía en su gobierno interno.⁴² En materia fiscal, el gobierno nacional no podía crear nuevos impuestos ni recaudarlos al interior de los estados sin el apoyo de los gobiernos de cada territorio. Incluso, como proponía la Legislatura del Estado de México, una mayoría simple de diputaciones estatales podría declarar anticonstitucional cualquier nueva contribución, aun cuando la hubiera aprobado el Congreso nacional.⁴³

En cambio, las elites políticas de estados como México, Puebla, Querétaro, Guanajuato y Michoacán, los más poblados, sostenían un

⁴⁰ *Ibidem*, 17 de junio de 1829, "Editorial".

⁴¹ *Ibidem*, 27 de junio de 1829.

⁴² Para contar con un buen punto de entrada al debate a favor de la confederación fiscal en el México de la primera república federal, véase Jalisco, *Dictamen presentado al Congreso de Jalisco por su Comisión de Hacienda sobre la clasificación de rentas generales y particulares de la Federación Mejicana*, Guadalajara, Imprenta de Sanromán, 1824 y Congreso, *Dictamen de la Comisión de Hacienda, 1824a*. El concepto de confederalismo fue tomado de Norberto Bobbio, Nicolás Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1994.

⁴³ Macune, *op. cit.*, p. 159.

federalismo o “unionismo descentralizado”.⁴⁴ En la Federación el gobierno nacional no estaba subordinado a los estados, sino que tenía la obligación de hacer cumplir la Constitución a lo largo y ancho del territorio; tenía competencias militares, administrativas y fiscales en todo el país. En una federación, argumentaban los diputados de las entidades más pobladas del país, los ciudadanos están sometidos y deben obediencia tanto a los poderes de su respectivo estado como al gobierno central. En este sentido, los contribuyentes tenían la obligación de pagar impuestos a los estados, pero también a la Federación.

En 1829, Zavala se declaró en esta larga polémica a favor del federalismo. Como es evidente en la ley de mayo, el ministro de Hacienda pretendía ampliar las facultades del gobierno nacional dentro del sistema fiscal de la República: que los funcionarios federales pudieran cobrar directamente a los ciudadanos de cada uno de los estados; reducir las facultades fiscales de los gobiernos estatales, de los “poderes medios”, que habían limitado las bases impositivas y, por consiguiente, la fuerza política del gobierno central, y levantar un catastro que le permitiera a la administración federal contar con mayor información para gravar a los distintos sectores económicos del país, y en particular las rentas de las personas físicas. Un gobierno nacional fuerte. Zavala se convirtió en un traidor para los confederalistas.

Las tensiones entre los confederalistas y los federalistas no aminoraron; por el contrario, se incrementaron debido a las medidas que impulsó la administración de Guerrero para hacer frente a la invasión española de agosto de 1829. Incluso, estados que habían defendido el federalismo, como Puebla, Guanajuato y México, apoyarían al confederalismo para manifestar su rechazo a las “nefastas imposiciones de Zavala”.

“Tensar hasta quebrarse”, los sucesos ocurridos entre agosto y octubre de 1829

El primero de agosto de 1829 desembarcó en Soto la Marina una expedición española al mando de Isidro Barradas. De inmediato el Ministerio de la Guerra movilizó los cuerpos militares que estaban acantonados en diversas regiones de la República, y ordenó concentrarlos en Veracruz y Tamaulipas al mando de los generales Santa Anna y Mier y Terán. Pero, para sostener ese esfuerzo militar, el presidente Guerrero dictó una proclama a la nación, recalcando que era necesario que el gobierno nacional contara con todas las “fuerzas necesarias”.

⁴⁴ Josefina Zoraida Vázquez, “El federalismo mexicano, 1823-1847”, en Marcello Carmagnani (ed.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*, México, FCE, 1993, p. 15-49.

Para ello, pidió ese mismo día al Congreso aprobar un préstamo extraordinario por más de dos millones de pesos, además de autorizar la rebaja en los sueldos de los funcionarios estatales y facultar a la Secretaría de Hacienda para cobrar directamente el préstamo a los ciudadanos de cada uno de los estados. En la iniciativa presidencial se ponía especial énfasis en la crisis del erario nacional, que impedía contar con los recursos materiales para armar al ejército. En su dictamen, los diputados encargados de analizar la iniciativa cuestionaron la eficacia del sistema fiscal federal, porque consideraron que: “los cálculos exagerados que en materia de hacienda alucinaron a la nación en otro tiempo, pintándole ventajas, progresos y tesoros inagotables, han desaparecido como el humo”⁴⁵

Esto era resultado, en gran medida, de la decisión que tomaron los diputados del Congreso de 1824, desarticulando la estructura fiscal entre las rentas destinadas al gobierno nacional y aquellas que se entregarían a las tesorerías de los estados; éste se había quedado con las aduanas y la renta del tabaco como principal fuente de ingresos, en un momento en que “se tenían por fondos copiosos, permanentes y eternos”. Esta situación bonancible había desaparecido, ya que esas rentas dejaron de generar dinero para que el gobierno nacional pudiera funcionar sin tropiezos.

Hubo, posteriormente, otras circunstancias que acentuaron las penurias del erario nacional; entre ellas destacaron la crecida deuda por más de cien millones de pesos, la costumbre y “prurito de variarlo todo”, además de los desajustes en la balanza comercial, y en particular el impacto negativo que trajo consigo: “la falta de pago de los contingentes de la mayor parte de los estados; no deja de haber alguno que sólo debe un millón”⁴⁶

Tales trabas para el erario obligaron al gobierno y a la correspondiente Legislatura a tomar medidas extraordinarias, como obligar a los estados morosos a pagar el monto que se les tenía asignado a sus ciudadanos.

La ley que facultó al gobierno para levantar un préstamo extraordinario para cobrar a los estados morosos y para recaudar impuestos directamente se aprobó después de una larga discusión que se dio en el pleno del Poder Legislativo, y en los periódicos publicados en la ciudad de México y en varias capitales de las entidades federativas.⁴⁷ Sin embargo, el 18 de agosto, el presidente Guerrero informó al Congreso

⁴⁵ *El Sol*, 14 de agosto de 1829.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Macune, *op. cit.*, p. 118-119.

que consideraba insuficientes las atribuciones constitucionales a las que podía apelar el gobierno para enfrentar la invasión española. Eran necesarias facultades extraordinarias. El Congreso, después de una apretada votación, autorizó al Poder Ejecutivo a “adoptar cuantas medidas sean necesarias a la conservación de la independencia, del sistema actual de gobierno y de la tranquilidad pública”.⁴⁸ El único límite que se impuso al gobierno fue disponer de la vida de los mexicanos. Las primeras medidas que impulsó la administración de Guerrero fueron arrestar a los “panfletistas” que atacaban a los ministros, además de movilizar las milicias cívicas de los estados.

Al amparo de las facultades extraordinarias, Zavala impulsó una amplia reforma del sistema fiscal del país. El 15 de septiembre se publicó la ley “de arbitrios para un fondo destinado a los gastos de la guerra contra los españoles”.⁴⁹ Todas las fincas rústicas y urbanas pagarían un diez por ciento sobre el arrendamiento de ese momento. Los dueños de las berlinas, los quitrines y las calesas entregarían a la Hacienda nacional cuatro pesos por cada “coche”. Por derecho de patente, los abogados, médicos, cirujanos, escribanos y todos los “profesionistas” erogarían \$ 24, y los empleados civiles y militares, tanto de la Federación como de los estados, contribuirían con una parte de su sueldo. Pero era de las tesorerías de los estados de donde se esperaba obtener la mayor cantidad de dinero, incluso se decía que: “se destinará también a este fondo [...] la mitad de los productos de todas y cualesquiera rentas de la Hacienda pública de la Federación” (artículo 46).

Por rentas de la Federación se entendían tanto los ingresos del gobierno nacional, como los de cada uno de los erarios estatales. Así, los recursos públicos y los privados eran gravados por el gobierno nacional.

La cláusula que mayor oposición generó fue la que autorizó al Ministerio de Hacienda a establecer en cada una de las capitales de los estados y de los territorios un comisario general encargado de vigilar que se recaudaran con puntualidad los recursos destinados al fondo de guerra. Al interior de su respectivo estado, los comisarios podrían nombrar a su vez a comisarios subalternos en los “demás lugares que consideren necesario”. Por último, se añadía, esos funcionarios cobrarían los impuestos que debería aportar cada uno de los contribuyentes de su demarcación. En la ley de septiembre se creaba una cadena de mandos que iba desde el Ministerio de Hacienda, pasando por los

⁴⁸ Ley de facultades extraordinarias del 23 de agosto de 1829, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. II, p. 151.

⁴⁹ Ley. Arbitrios para un fondo de guerra del 15 de septiembre de 1829, *ibidem*, p.163.

comisarios generales y los subalternos, hasta el “causante”. Los gobiernos de los estados eran excluidos de la recaudación de las contribuciones dentro de su “soberano gobierno interno”.

Para incrementar las facultades coactivas en materia fiscal del gobierno federal, en el artículo 56 se establecía que:

los jueces y tribunales respectivos de los estados conocerán de los puntos contenciosos que ofrezcan el cumplimiento de este decreto; pero si no compelieran a los causantes a hacer los enteros, aunque sea en calidad de depósito, dentro del término del tercer día de haber sido interpelados por los comisarios, procederán éstos por sí, a cuyo efecto prestarán las autoridades militares los auxilios necesarios.

Como se aprecia, el artículo estaba lleno de contradicciones, ya que si bien las autoridades judiciales de los estados podían recibir las quejas de los contribuyentes, de antemano debían votar en contra de esas querellas para obligarlos a pagar el monto fijado por el secretario de Hacienda. Pero si los jueces se empeñaban en respaldar los litigios de los causantes de los estados, los comisarios tenían el derecho de compeler a los contribuyentes. Seguramente, este artículo se incorporó para tratar de evitar las acusaciones de que el gobierno nacional arrasaba con la soberanía de los estados: en primer lugar se consideraría a los jueces de las entidades federativas, y sólo después a los comisarios. Pero, de hecho, se negaba esa soberanía cuando se ampliaban las facultades coactivas de los comisarios.

Aun cuando se trató de salvar las críticas y reclamos de las elites regionales, las legislaturas de los estados de inmediato se quejaron por la violación de sus “derechos inalienables”. En efecto, la ley provocó el rechazo de unos y de otros, tanto de las elites políticas regionales que habían respaldado la administración de Guerrero como de aquellas que habían favorecido el fortalecimiento de las facultades fiscales del gobierno nacional.⁵⁰ Vicente Romero, gobernador de San Luis Potosí y uno de los más “vehementes guerreristas”, señaló que las nuevas contribuciones, pero sobre todo la creación de los comisarios generales y los subalternos, habían dado el tiro de gracia al pacto federal.⁵¹

⁵⁰ Publicadas por el periódico *El Sol*, las representaciones contra la ley del 15 de septiembre (3 de octubre de 1829); la Representación que el supremo gobierno de San Luis Potosí hace al general de la unión para que se derogue el decreto del 16 de septiembre de 1829 (6 de octubre de 1829); Iniciativa del Congreso de Puebla e Iniciativa de la Legislatura de Tamaulipas (9 de noviembre de 1829). Exposición del gobierno de Coahuila y Texas en el Archivo General de la Nación, Ramo de Gobernación, 128/1.

⁵¹ Representación que el supremo gobierno de San Luis Potosí hace al general de la unión para que se derogue el decreto del 16 de septiembre de 1829, *ibidem*, 3 de octubre de 1829.

Una de las principales facultades de los estados era que los tribunales locales juzgaran las causas de sus ciudadanos, por lo que se dijo que: “el artículo 55 destruye no sólo a ella (la garantía de los ciudadanos de ser juzgados por sus propios tribunales), sino la forma de gobierno que consiste en la soberanía para reglamentar lo interior”.

Una de las restricciones que se habían especificado en la ley de facultades extraordinarias era que el presidente tenía la obligación de respetar el sistema federal. Con la ley de septiembre, el gobierno había violado este juramento. En consecuencia, los gobiernos de los estados tenían el derecho a oponerse a cualquier ley general que atentara contra la Federación.

Las legislaturas de los otros estados señalaron el mismo razonamiento para oponerse a la ley de septiembre, porque, argumentaron, el gobierno nacional no estaba facultado para inmiscuirse en la soberanía de los “creadores” del sistema confederado.⁵² Lo peligroso de la providencia impulsada por Zavala era que se anulaba la separación de los poderes de la República y se tendía a “uniformar a la República”, que en palabras de la época quería decir establecer un sistema central: “con tal ley ya no habrá diferencia entre aquél (el gobierno nacional) y éstos (los estados), sino que toda la República se convertirá en un sólo distrito”.⁵³

Quitar a los estados parte de sus rentas había sido un golpe que no podía favorecer más el establecimiento del centralismo, ya que:

nada vale y nada puede un estado sin rentas; debía de verse como un ataque a su subsistencia política el despojarlo de los ramos que forman su riqueza... la soberanía consiste en la independencia de sus actos, este espíritu de vida acabaría tan pronto como se removiese por sólo un impulso extraño [...] por manera de que todo acto atentatorio a la soberanía de cada estado es tan criminal como el que le sea contra la libertad de toda la nación.⁵⁴

Por su parte, los diputados de Guanajuato, Coahuila y Tamaulipas también acusaron a la ley de promover el centralismo, por lo que la rechazaron.

A las protestas públicas, las elites políticas regionales sumaron dos medidas menos notorias pero más efectivas para detener la ley de sep-

⁵² *Supra*.

⁵³ Legislatura del Estado de México, *ibidem*, 6 de octubre de 1829.

⁵⁴ Legislatura del Estado de México al presidente, 16 de septiembre de 1829, México, *Documentos importantes tomados del expediente instruido sobre ocupación por el gobierno general a las temporalidades del Estado de México*. Talpan, Imprenta del Gobierno, 1829.

tiembre. Los comisarios generales de Jalisco y Sonora informaron al Ministerio de Hacienda que no se había publicado la ley en sus respectivas jurisdicciones.⁵⁵ Los gobernadores habían remitido el acuse de recibo de la providencia del gobierno nacional, pero no la hacían cumplir. En San Luis Potosí y Guanajuato los funcionarios locales habían difundido la ley pero no habían creado las juntas encargadas de levantar los catastros y de recaudar los dineros.⁵⁶

Hasta principios de octubre las críticas públicas se habían elevado contra el Ministerio de Hacienda pero no se había demandado la renuncia de Zavala. Era un debate contra el Ministerio, no contra el ministro. Pero esta situación cambió cuando los diputados de México exigieron a Guerrero que Lorenzo de Zavala saliera del gabinete.⁵⁷ Las adhesiones a favor de esta moción se multiplicaron rápidamente. El 12 de octubre de 1829 renunció Zavala al cargo de ministro de Hacienda.

PRIMER BALANCE

Durante el ministerio de Zavala se ensayaron por primera vez varias de las providencias que marcaron la trayectoria del sistema fiscal durante gran parte del México decimonónico.

En primer lugar destacan las contribuciones directas, a las que recurrieron los gobiernos nacionales, independientemente de que fueran centralistas o federalistas, liberales o monarquistas, con el fin de incrementar las bases impositivas de la Hacienda pública nacional, para intentar gravar los capitales del contribuyente-individuo y para reducir el peso fiscal de los poderes territoriales en el sistema fiscal nacional.

En 1829 también se manifestaron los grupos sociales y económicos y los intereses institucionales que se opusieron, y que seguirían oponiéndose durante un largo tiempo, a las contribuciones directas: en primer lugar, las elites locales, y tras ellas los gobiernos estatales.

⁵⁵ Secretaría de Hacienda a Secretaría de Relaciones Interiores, México, 28 de septiembre de 1829 en AGN, Ramo Gobernación, 128/1, exp. 28, y Cañedo al Ministerio de Relaciones Interiores, Guadalajara, 23 de octubre de 1829, *ibidem*, 128/2, exp. 8.

⁵⁶ Ministerio de Hacienda al Ministerio de Relaciones Interiores, México, 7 de octubre de 1829, *ibidem*, 128/2, exp. 10, y el "Libro de contribuciones de 1829" en *ibidem*, *Archivo Histórico de Hacienda*, caja 1731.

⁵⁷ México, *Documentos importantes*, 1829, Legislatura del Estado de México al Presidente, 16 de septiembre de 1829, México, *Documentos importantes*.



Por último, en ese año se distinguió con claridad uno de los ejes del sistema fiscal del siglo XIX: gobierno nacional, contribuciones directas, poderes territoriales.

Estudiar la problemática relación entre esos tres elementos ayudará a comprender el desarrollo de las bases impositivas del Estado mexicano durante el siglo XIX.