

9. Problemática fiscal en Nuevo León durante la administración de Jerónimo Treviño (1867-1871)

Antonio Peña Guajardo

Este trabajo es parte del proyecto de investigación “Nuevo León bajo el gobierno de Jerónimo Treviño (1867-1871)”. En él se plantea estudiar la consolidación del grupo político de Jerónimo Treviño en la estructura de poder local en Nuevo León. Una de las variables a observar se concentra en determinar en qué forma la llegada de Treviño a la gubernatura de Nuevo León le permitió establecer las bases de su liderazgo en el estado. En este sentido, resulta valioso analizar la eficacia de su gestión. Una parte importante de cualquier administración gubernamental es la cuestión fiscal, ya que sin recursos no puede funcionar un gobierno. Es dentro de este marco donde se introduce el estudio de la dinámica fiscal como parte del proyecto liberal aplicado en México y en Nuevo León.

Con el establecimiento de la República Restaurada en 1867, se inició un proceso de relativa estabilidad política que sirvió, entre otras cosas, para tratar de ordenar las finanzas públicas tanto en el nivel federal, estatal y municipal. El proyecto fiscal liberal de la segunda mitad del siglo XIX estimaba la eliminación de los impuestos a la circulación de las mercancías y las propiedades (las alcabalas) y el derecho de traslación de dominio.

Asimismo, se planteaba la transformación radical de los impuestos sobre la minería y de los derechos de exportación e importación. La idea de estas reformas era propiciar la libre cir-

culación de los bienes, los servicios y las personas para impulsar la economía mexicana.¹

El principio básico del proyecto fiscal liberal consistía en el otorgamiento de la igualdad tributaria entre los contribuyentes para formar una base impositiva justa y equitativa.² Para cumplir este objetivo se favorecía el establecimiento de contribuciones directas y de impuestos sobre el consumo y la abolición de impuestos derivados del sistema fiscal de la Nueva España como las alcabalas y la capitación, este último heredado del tributo colonial.

A pesar de que el artículo 124 de la Constitución Federal Mexicana de 1857 ordenó la supresión de las alcabalas en todo el país, esta medida no fue acatada y en la mayoría de los estados se siguió cobrando este impuesto, el cual constituía la base principal de sus ingresos presupuestarios. Ante esta situación, el proceso de modernización fiscal que intentaron aplicar los liberales mexicanos se fue desarrollando paulatinamente debido primordialmente a la oposición de los estados ante el temor de perder sus fuentes de ingresos más redituables.

A diferencia de lo ocurrido en la mayoría de los estados del país, el caso de Nuevo León en los inicios de la República Restaurada representa un serio intento por llevar a cabo una serie de reformas fiscales con el objetivo de conformar un sistema tributario moderno que proporcionara un sólido sustento a las finanzas públicas estatales. Al gobierno de Jerónimo Treviño (1867-1871) le correspondió diseñar y aplicar las nuevas medidas fiscales.

Treviño llegó al poder en el estado de Nuevo León en diciembre de 1867, como resultado de su destacada participación en la guerra de intervención francesa. Él fue apoyado por un grupo de jóvenes abogados y subordinados militares que aprovecharon su figura de héroe de guerra para proponerlo como

¹Marcelo Carmagnani, "El liberalismo, los impuestos y el estado federal mexicano, 1857-1911", en *Historia mexicana*, xxxviii, núm.3, 1989, p. 473.

²Ibíd.

candidato a la gubernatura y así, tras su triunfo, alcanzar posiciones prominentes dentro de la estructura política local.³

La administración de Treviño en su intento de establecer un sistema tributario moderno se enfrentó a una serie de obstáculos que le dificultaron enormemente la aplicación de sus planes. Uno de ellos tenía que ver con el hecho de que no se podía contar como punto de partida con las estructuras fiscales de los gobiernos anteriores, por lo que había que reorganizar de forma muy radical el sistema de contribuciones.

El gobierno de Vidaurri financiaba sus gastos administrativos principalmente mediante la apropiación de recursos, que en teoría, pertenecían al gobierno federal. Vidaurri se adjudicó el derecho del cobro de aranceles en las aduanas fronterizas del noreste, las cuales fueron establecidas por su administración y abarcaban los puntos de Piedras Negras, Laredo, Camargo, Mier, Guerrero y Reynosa.

En estos lugares, el gobierno viduarrista implementó un arancel especial (Arancel Vidaurri) que constituía un descuento de alrededor del 60 por ciento en relación a lo que se pagaba en el arancel federal. Este sistema incrementaba el tráfico transfronterizo y benefició en buena medida a las arcas estatales, sobre todo durante la guerra de Secesión en Estados Unidos.⁴

Igualmente, la administración de Vidaurri se apropió de los recursos provenientes de los impuestos a la circulación y exportación de moneda. Esta medida estaba destinada a obtener ingresos de los comerciantes de otros estados, principalmente de Zacatecas, Durango, Chihuahua y San Luis Potosí, los cuales para enviar su metálico a Matamoros u otros lugares de la frontera noreste tenían que efectuar su pago de derechos en Mon-

³Antonio Peña, "El poder político y el liberalismo en Nuevo León durante la República Restaurada", ponencia, xxx Simposio de Historia y Antropología de Sonora, Sociedad Sonorense de la Historia, Hermosillo, 23-26 de febrero, 2005a.

⁴Marío Cerutti, *Economía de guerra y poder regional en el siglo XIX*, Monterrey, Archivo General del Estado de Nuevo León, 2004, pp. 59-74 y 132-155.

terrey.⁵ Asimismo el gobierno vidaurrista se apoderó de otras rentas federales como el papel sellado y la venta de tierras desamortizadas y nacionalizadas.⁶

Otros ingresos que sostuvieron las finanzas estatales de la administración de Vidaurri fueron los préstamos en efectivo que realizaban los comerciantes locales, los cuales se convirtieron en intermediarios y prestamistas del gobierno estatal. De esta situación, los comerciantes obtenían intereses elevados de sus créditos al gobierno, la concesión de aranceles bajos y el descuento del impuesto a la circulación y exportación de moneda. Esto beneficiaba a los mercaderes locales que obtenían facilidades para la intensificación de sus actividades comerciales y al gobierno vidaurrista que de esta manera conseguía numerario para financiar los gastos militares que acarrea su política regional.⁷

El sistema de financiamiento que implementó el gobierno de Vidaurri se desarticuló cuando el presidente Benito Juárez, en su huida hacia el norte de México provocada por los franceses, estableció la capital del país en Monterrey, obligando a Vidaurri a retirarse de Nuevo León. Este hecho sucedido a finales de marzo y principios de abril de 1864 significó el retorno de las rentas apropiados por Vidaurri al gobierno federal.

Dada la situación de guerra entre liberales e imperialistas, no se pudo reordenar las finanzas estatales neoleonenses tras la finalización del régimen de Vidaurri. En abril de 1865, durante una ocupación temporal del territorio de Nuevo León, Mariano Escobedo decretó una nueva legislación sobre hacienda pública. En dicha ley se contemplaba como base principal de recaudación un impuesto especial llamado contingente. A cada municipio se le asignaba una suma que debería cubrir como pago de este impuesto (véase cuadro 1).

⁵Ibíd., pp. 156-171.

⁶Ibíd., p. 59.

⁷Ibíd., pp. 181-198.

CUADRO 1. Cuota de contingente a los municipios de acuerdo a la
Ley de 25 de abril de 1865

<i>Municipio</i>	<i>Cuota</i>
Monterrey	6,500
Linares	1,500
Cadereyta	1,300
Montemorelos	1,132
Galeana	700
Terán	600
Salinas Victoria	500
Doctor Arroyo	500
Santiago	450
Río-Blanco	400
Villa de García	320
Sabinas Hidalgo	240
Guadalupe	230
Villaldama	200
Lampazos	200
Carmen	180
Apodaca	180
China	160
Rayones	160
Marín	146
Abasolo	140
Santa Catarina	132
Cerralvo	130
San Nicolás Hidalgo	100
Pesquería Chica	100
Mina	100
San Nicolás de los Garza	100
Allende	100
Bustamante	100
Vallecillo	60
Agualeguas	60
Mier y Noriega	60
Zuazua	50
Ciénega de Flores	44
San Pedro de Iturbide	40

Fuente: AHM, Impresos II, exp. 1, folio 13.

La cantidad que le correspondía a cada población se definía con cierta arbitrariedad. En teoría el monto se fundamentaba en la riqueza proveniente de las fincas rústicas y urbanas y de los giros mercantiles y de los establecimientos industriales. Pero no existían datos precisos que indicaran el capital que existía en el estado. El contingente era un impuesto establecido en tiempos de guerra y su implementación tuvo como objetivo la obtención de recursos para apoyar las tropas liberales.⁸

Además del contingente, en la ley decretada el 25 de abril de 1865 por Mariano Escobedo, se incluían los siguientes impuestos: las contribuciones indirectas; las multas realizadas por el gobierno y las autoridades judiciales; los derechos de la imprenta; derechos de recepción de abogados y escribanos; derechos de títulos y mercedes de agua; derecho de registro de fierros; los bienes propiedades del Estado y vacantes; expedición de pases; impuesto al tabaco extranjero; impuesto a la extracción de plomo y piloncillo; exentos de la guardia nacional; e impuestos al vino mezcal.⁹

De esta serie de impuestos, las contribuciones indirectas consistentes en las alcabalas y los derechos de contrarregistro eran los más importantes. Pero como en el proyecto fiscal liberal se preveía la eliminación de las recaudaciones procedentes de impuestos indirectos, la administración de Treviño no podía contar con este tipo de contribuciones en el caso de intentar la aplicación de un plan de modernización tributaria. Así que, sin la estructura fiscal del gobierno de Vidaurri y sin el monto recaudado por las contribuciones indirectas, se tenía la necesidad de establecer una nueva organización recaudatoria que transformara radicalmente la base impositiva del estado de Nuevo León.

Una dificultad fuerte para implementar con eficacia una nueva estructura fiscal en Nuevo León era la carencia de estadís-

⁸AHM, Impresos II, vol. 11, exp. 1, folio 13.

⁹AHM, Impresos II, vol. 11, exp. 1, folio 13.

ticas confiables que sirvieran de base para la asignación de los impuestos a los particulares. En tiempos de la guerra entre liberales e imperialistas, era imposible elaborar registros de la riqueza económica de la población local. Sin estos datos no se podían determinar la cantidad que le correspondería cubrir a cada contribuyente. Esta situación representaba un obstáculo serio para el éxito de toda iniciativa que contemplara el establecimiento de contribuciones directas. Sin una taxación adecuada se podía presentar toda una serie de inconvenientes que perjudicarían a la población y reducirían la capacidad administrativa del gobierno del estado.

Otro obstáculo que debería enfrentar la administración de Treviño, al momento de iniciar su gestión, consistía en que el Congreso local estaba dominado por diputados que no pertenecían a la facción treviñista. Este hecho significaba que los proyectos fiscales presentados por el gobierno de Treviño tenían la posibilidad de ser rechazados si la mayoría de los legisladores no estuvieran de acuerdo con sus planteamientos. El diseño institucional del poder formal del estado no permitía mucha libertad del ejecutivo. La supremacía de los poderes recaía en el Legislativo y el gobernador del estado no contaba con mecanismos suficientes para oponerse a los dictámenes de la legislatura estatal.¹⁰ Así que, con un Congreso encabezado por la oposición, resultaba ser sumamente difícil por parte del gobierno estatal la aprobación de sus propuestas.

Con estos obstáculos se iniciaba el intento del establecimiento de una nueva política fiscal por parte de la administración de Treviño. Como se mencionó anteriormente, la modernización tributaria implicaba la supresión de las contribuciones indirectas. En Nuevo León, las alcabalas eran concebidas como sumamente gravosas para la actividad comercial. Por ello, se planteaba como

¹⁰Antonio Peña, "La estructura política y militar de Nuevo León durante la República Restaurada", ponencia, x Congreso de Historia Regional, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez, 20-22 de octubre, 2005b.

una necesidad su abolición dada la importancia del comercio en la economía local. En este sentido, se privilegiaba los intereses de los comerciantes para que resultaran ser mínimamente afectados por las disposiciones fiscales.

La facción treviñista reconocía la importancia de la reorganización de la hacienda pública local. Para ella, la supresión de las alcabalas era fundamental para reactivar el dinamismo comercial en Nuevo León como medio de sustitución del antiguo sistema fiscal, el grupo de Treviño proponía el establecimiento de: “*una sabia ley de hacienda que, basada en los productos y dejando la propiedad libre de gravamen, en lo posible, basta a llenar las exigencias de la administración*”.¹¹ Esta idea inicial señalaba como base de la nueva estructura tributaria a los impuestos sobre la producción, lo que en ese momento era difícil de aplicarse debido a la falta de censos confiables.

El 29 de febrero de 1868, el Congreso del estado de Nuevo León decretó la primera ley de hacienda que regiría en la administración de Treviño. En dicha ley se suprimieron oficialmente las alcabalas. Estas iban a dejar de ser cobradas 60 días después de la fecha de que fuera sancionada la ley. Al no contarse ya con las alcabalas, los legisladores estatales debieron rediseñar un nuevo sistema fiscal, pero no lo planearon. Se conservó casi intacto el sistema tributario establecido en la ley del 25 de abril de 1865. Solamente se aumentó la cuota de contingente que le correspondía a cada municipio para completar el financiamiento necesario para la administración pública¹² (véase cuadro 2).

Para hacer efectivo el cobro del contingente la legislatura estatal dispuso que en cada municipalidad se conformara una junta cuotizadora compuesta de un agricultor, un comerciante y un artesano profesional o industrial. Esta junta tenía el encargo

¹¹Antonino Góngora (ed.), *El Tabano*, Época: 15 de septiembre-1 de diciembre de 1867, tomo I, núm. 11, 23 de noviembre de 1867, Sala de Historia de Biblioteca Universitaria Capilla Alfonsina de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

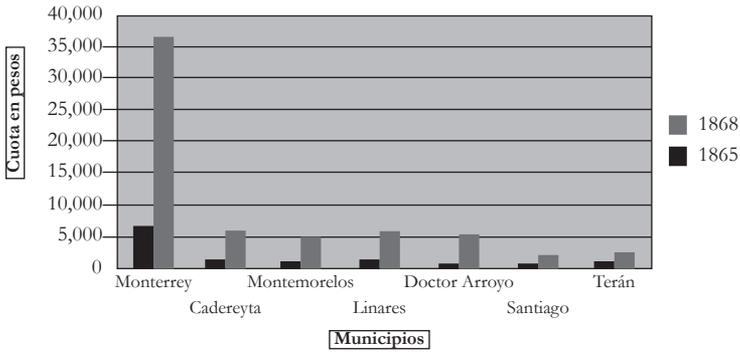
¹²AHM, Impresos II, vol. 10, exp. 12, folio 35.

CUADRO 2. Cuota de contingente a los municipios de acuerdo a la
Ley de 29 de febrero de 1868

<i>Municipio</i>	<i>Cuota</i>
Monterrey	36,000
Cadereyta	6,300
Montemorelos	5,000
Linares	6,000
Doctor Arroyo	5,500
Santiago	2,430
Terán	2,585
Cerralvo	1,431
Galeana	2,328
Río-blanco	2,067
Guadalupe	1,071
Santa Catarina	933
Marín	864
China	993
Allende	1,187
Rayones	757
Salinas Victoria	1,237
Abasolo	590
San Nicolás Hidalgo	579
Mina	598
Villaldama	827
Bustamante	827
Sabinas Hidalgo	815
Lampazos	903
Agualeguas	831
Los Aldamas	627
Mier y Noriega	1,026
Villa de García	830
Apodaca	1,231
San Nicolás de los Garza	773
Pesquería Chica	403
Carmen	389
Higuera	127
Zuazua	389
Ciénega de Flores	238
Vallecillo	257
Parás	82
Hualahuises	419
Zaragoza	350
Iturbide	206

Fuente: AHM, Impresos II, vol. 10, exp. 12, folio 35.

GRÁFICA 1. Comparación del cobro de contingente, 1865-1868



Fuente: AHM, Impresos II, vol. 11, exp. 11, folio 13; AHM, Impresos II, vol. 10, exp. 12, folio 35.

de estimar los productos líquidos de los contribuyentes y con base en su evaluación designaba las cuotas que debería pagar cada sujeto fiscal. Las únicas personas que quedaban exceptuadas del pago del contingente eran los sirvientes de sueldo y ración, cuyo salario no sobrepasara los ocho pesos mensuales.¹³

Al momento de que la junta cuotizadora concluía sus trabajos, se formaba una junta revisora que estaba compuesta por un regidor y dos ciudadanos nombrados por el ayuntamiento. Esta junta atendía las reclamaciones de los contribuyentes y resolvía cada caso particular. Las decisiones tomadas por las juntas revisoras constituían el último recurso de apelación con el que contaban las personas fiscales.¹⁴

El sistema fiscal basado en el cobro del contingente padeció diversos problemas en su aplicación. Un motivo se puede encontrar en el hecho de que la forma en como fue redactada la ley del 29 de febrero de 1868 generó varios inconvenientes.

¹³Ibíd.

¹⁴Ibíd.

En primer lugar, el monto que le correspondía cubrir a cada municipio fue definido de manera arbitraria y éste fue elevado considerablemente con respecto a la ley anterior. Por ejemplo Monterrey pagaba, en 1864, 6,500 pesos mientras que en 1868 su cuota aumentó a 36,000 pesos. En el caso de Linares, sucedió algo similar aunque en menor proporción de los 1,500 pesos que se cobraban en este municipio por el concepto de contingente en 1864, se aumentó a 6,000 pesos en la nueva ley (gráfica 1).¹⁵

Igualmente en la asignación de las cuotas que deberían pagar los contribuyentes se daban decisiones tomadas arbitrariamente. Dada la carencia de estadísticas, la junta cuotizadora no poseía una base sólida para estimar la riqueza y el capital de cada particular. Ante la presión de completar el monto del contingente solicitado al municipio por la ley, los miembros de la junta cuotizadora establecían altas cantidades por concepto de impuestos sin importarles si los individuos tuvieran capacidad de pago. Esta situación provocó que el contingente fuera incobrabable y esto afectó al desarrollo de las finanzas públicas estatales.

Los reclamos ante el cobro desmedido e injustificado del contingente fueron múltiples. La mayor parte de la población estaba inconforme ante esta disposición fiscal. Como muestra de estas quejas se puede citar el caso de Teodosio Gutierrez, vecino de Monterrey, quien estaba molesto por los 15 pesos mensuales que le asignó la junta cuotizadora. Según Gutiérrez, la suma que a él le correspondía pagar de impuesto era la misma que se le adjudicaba a hombres prominentes en los negocios como Mariano de la Garza y José Ángel Benavides. Él argumentaba que no poseía ni la cuarta parte del capital que tenían ellos pero aun así debía de cubrir la misma cuota. Como él, hubo muchos otros que manifestaron su inconformidad alegando distribución inequitativa de la taxación.¹⁶

¹⁵Ibíd.

¹⁶AGENI, Hacienda y Tesorería, caja 8, 24 de julio de 1868.

La situación con respecto al contingente la expuso de manera muy clara el secretario de gobierno Viviano L. Villarreal ante el Congreso de Nuevo León. Según este funcionario:

El Congreso sabe que la ley de hacienda vigente ha sido mal recibida por el pueblo; apenas habrá habido municipalidad que no haya representado contra ella y en casi todas se nota una disminución considerable de habitantes.

La razón de ese descontento, de esa emigración, no puede atribuirse a otra cosa que a la desigualdad del reparto del contingente; y al gravamen que reportan los jornaleros á quienes basta a penas su salario para proporcionarse la subsistencia mas precisa.

Hay además que las contribuciones que pesan sobre esta clase son ilusorias, porque no pueden hacerse efectivos a causa de la misma pobreza a que está reducida.¹⁷

A pesar de sus inconvenientes, la ley del 28 de febrero de 1868 siguió rigiendo durante todo el año. Para el siguiente periodo fiscal el gobierno de Treviño proponía que el sistema tributario se basara en impuestos a la propiedad. Según Villarreal: “*con datos muy seguros, el impuesto pesaría sobre la clase acomodada y de una manera más aproximada á la manera con que deben contribuir a levantar las cargas de la sociedad los que gosan de seguridad y garantías que ellas les proporciona*”.¹⁸ Este era un primer indicio para modificar en esencia la estructura fiscal del estado de Nuevo León.

Sin embargo, la ley del 12 de enero de 1869 sustituyó el impuesto del contingente por un impuesto a los profesionistas de uno a cuatro pesos mensuales y un tanto al millar que designaría la diputación permanente para cubrir el presupuesto de egresos. En esta ley desaparecieron las juntas cuotizadoras y revisoras y se dejaba a los empleados recaudadores de la tesorería estatal la

¹⁷ACENL, Actas, tomo 16, sesión del día 2 de enero de 1869.

¹⁸ACENL, *ibíd.*

estimación del monto que debía pagar cada contribuyente con base en los datos estadísticos que se estaban empezando a elaborar por parte de los municipios en una medida dictada por el gobierno de Treviño.¹⁹

Esta ley resultaba ser muy vaga. No definía con claridad los criterios que se iban a tomar para asignar la cuota que le correspondería pagar a los causantes. Tampoco especificaba el monto que esperaban obtener de la recaudación del tanto al millar. Ni siquiera en este último impuesto se preveía el porcentaje del capital que se iban a fijar como tarifa tributaria.²⁰ Dada la ambigüedad de esta ley, era muy factible que se suscitaran problemas en su aplicación.

La ley del 12 de enero de 1869 no correspondía plenamente con los objetivos de la administración de Treviño. Como se mencionó anteriormente, el plan del gobierno treviñista impulsaba el establecimiento de impuestos sobre la propiedad. El fracaso de su iniciativa se debió a que el grupo político de Treviño no controlaba la legislatura estatal.

La ley del 12 de enero de 1869 no tuvo éxito en su aplicación. La recaudación obtenida en los primeros meses de su entrada en vigor fue insuficiente para solventar los gastos de la administración pública. El fracaso de esta disposición fiscal fue el factor principal para que el gobernador Treviño convocara al Congreso del estado a un período extraordinario de sesiones en junio de 1869. Se planteaba así la urgencia de realizar reformas importantes en la ley de hacienda pública.

Ante tal situación, la mayoría de los diputados locales optó por volver a implementar el cobro del contingente. Esta medida contaba con la oposición del gobierno de Treviño, el cual argumentaba que la experiencia había demostrado la ineficacia de este impuesto. En cambio, la legislatura estatal justificaba

¹⁹AHM, Impresos II, vol. 10, 12 de enero de 1869.

²⁰AHM, Impresos II, vol. 1, 12 de enero de 1869.

su decisión en el sentido de que se tenía la necesidad de proveer de fondos al erario público. El Congreso del Estado contemplaba al contingente como una forma de obtener ingresos rápidos a pesar de su inequidad y arbitrariedad.²¹

La confrontación entre el Congreso del Estado y el poder ejecutivo estatal impedía la estabilización de la administración en materia fiscal. El gobernador del estado contaba con pocos recursos para oponerse a los dictámenes de la legislatura estatal. Así es que volvió a entrar en vigor la ley del 12 de febrero de 1868 con el cobro del contingente a los municipios y la formación de juntas cuotizadoras y revisoras. En la percepción del gobierno de Treviño, esta ley siguió siendo inoperante. En la memoria de hacienda de 1869 se señalaba lo siguiente: “*Los datos con que hasta ahora se cuenta, no argullen nada en pro de la ley, las modificaciones parciales han suscitado nuevos disgustos y provocado, también de nuevo, la baja de población; y tal vez se tenga en último análisis, que, en vano, empeñe su energía al Ejecutivo para que muchos contribuyentes exhiban lo que deben*”.²²

La condición del gobierno de Treviño cambió drásticamente en el segundo semestre de 1869. La facción treviñista obtuvo la mayoría en el Congreso y con esto se consiguió desbloquear los planes del ejecutivo en materia fiscal. Esto facilitó en gran medida la puesta en vigor de los proyectos de la administración.

Para ese momento, la administración de Treviño ya tenía concebido con cierta claridad y justificación el esquema fiscal basado en las contribuciones directas, el cual consideraban como el más adecuado para solventar las finanzas públicas. En este sentido, en la memoria de hacienda de 1869 se expresaba lo siguiente:

²¹ACENL, Actas, tomo 17, sesiones del día 14 de junio al 17 de junio de 1869.

²²AGENL, Colección de leyes, decretos y circulares, caja 2, Memoria de gobierno, 17 de septiembre de 1869.

Con las contribuciones directas se realiza una promesa constitucional, se establece la economía y la facilidad en la recaudación de los impuestos, se tiene la seguridad del ingreso, se evita toda colusión, se simplifican las operaciones de las oficinas recaudadoras y se deja expedito el tráfico mercantil. Mas el pueblo no puede apercibirse de todas estas ventajas ni las tienen realmente cuando falta la proporción en la derrama de los tributos. Entonces, y cuando éstos no pesan sobre individuos en que pueda hacerse efectivo el cobro, se introduce la desmoralización y el erario queda insoluto. El grandioso edificio que levantara un sistema de impuestos tan recomendado viene a tierra.²³

Ya sin ninguna seria dificultad, el gobierno de Treviño pudo implementar su visión en materia fiscal en la ley del 22 de diciembre de 1869. En esta ley se decretaron nuevos impuestos. Se determinó el cobro de un cinco al millar del valor de las fincas urbanas y un seis al millar con respecto a las fincas rústicas. Además se estableció un impuesto proporcional a los giros mercantiles y establecimientos industriales y se reglamentó un impuesto sobre dinero a mutuo. Estas contribuciones fueron complementadas con algunas ya existentes como las multas y derechos de servicios del gobierno; la renta de los bienes de propiedad del estado; el impuesto a los profesionistas, en donde también se incluyeron a los trabajadores; herencias de transversales y extraños; los bienes vacantes; y los exentos de la guardia nacional.²⁴

Para valorizar las fincas urbanas y rústicas se decidió formar una comisión de cuatro peritos, de la cual se encargaría de fijar los montos a pagar por parte de los causantes. Los miembros de esta comisión eran designados por los ayuntamientos, a excepción de Monterrey en donde el gobernador del estado se

²³AGENL, Colección de leyes, decretos y circulares, caja 2, Memoria de gobierno, 17 de septiembre de 1869.

²⁴AGENL, Colección de leyes, decretos y circulares, caja 2, *Ley de hacienda pública*, 22 de diciembre de 1869.

hacía cargo de seleccionar a los peritos. Esta comisión servía de base para el trabajo de los recaudadores.²⁵

Las fincas urbanas se valorizaban de acuerdo con la extensión de su terreno, la distancia que se encontraba de los centros de población y la calidad de la obra material del edificio. En cuanto a las fincas rústicas su valor se determinaba por los días en horas de agua de regadío que poseían, las labores por fanegas o almudes de sembradura, el precio de las cabezas de ganado y la calidad material de los edificios.²⁶

Estaban exentos de pagar los impuestos sobre las fincas urbanas y rústicas los bienes municipales, estatales y federales; los templos de cualquier culto; los edificios de propiedad particular ó de asociaciones que se destinaran exclusivamente a diversiones públicas; y las propiedades con valor inferior a 200 pesos. En este último rubro, se protegía a la población que contaba con menos recursos.²⁷

En el impuesto proporcional a giros mercantiles y establecimientos industriales se decretó que las casas de comercio pagaran entre 50 centavos y 60 pesos al mes. El rango de las fábricas se ubicaba entre uno y 40 pesos mensuales. Y por parte de los talleres artesanales su cuota mensual estaba fijada entre 125 centavos y cinco pesos. Para definir la contribución de cada establecimiento, en los municipios se formaban una junta compuesta de 10 comerciantes, cuatro fabricantes y cuatro maestros de taller la cual establecía la categoría que le correspondía a cada negocio.²⁸

En el impuesto sobre dinero a mutuo se fijó el cobro de un cuarto, un medio, o uno por ciento del valor del crédito efectuado. Esta contribución recaía en el acreedor. Finalmente, a los profesionistas en ejercicio, los maestros de obras ó directores de

²⁵ AGENT, Colección de leyes, decretos y circulares, caja 2, *Ley de hacienda pública*, 22 de diciembre de 1869.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ *Ibíd.*

establecimientos industriales y casas de comercio se les asignaban una cuota mensual que abarcaba desde un real a dos pesos según los salarios y sueldos de cada individuo.²⁹

Esta reforma fiscal modificó en forma esencial la estructura tributaria del estado de Nuevo León. Por fin, se consiguió el objetivo del gobierno de Treviño, que consistía en establecer un sistema de contribuciones basado en impuestos sobre la propiedad. Cabe señalar, que un factor que beneficiaba esta reorganización de la hacienda pública era el hecho de que el gobierno de Treviño, al inicio de su administración, se dedicó a elaborar censos que mostraran con más confiabilidad los datos estadísticos de la economía de Nuevo León. Con ello se partió de una base más sólida para determinar las tarifas impositivas.

En la ley del 13 de diciembre de 1870 se efectuaron ligeras modificaciones con respecto a la disposición anterior. Una de ellas fue el aumento del cobro a las fincas urbanas de cinco a seis al millar. También, se disminuyó el límite sobre el valor que definía la exención de los impuestos sobre la propiedad, el cual pasó de 200 pesos a 150.³⁰ A pesar de estos cambios, la esencia del régimen fiscal era la misma. Esta estructura se conservó casi intacta durante el resto del siglo XIX y principios del siglo XX, lo que indica que la transformación del sistema fiscal llevado a cabo por el gobierno de Treviño tuvo un relativo éxito.

En términos cuantitativos, esta reforma fiscal en el periodo de gobierno de Jerónimo Treviño se vio enmarcada en una serie de dificultades económicas para financiar las actividades de la administración estatal. Dichos obstáculos impidieron un éxito inmediato de la modernización tributaria estatal. El principal de ellos consistió en la necesidad urgente de proveer fondos para atender los problemas de seguridad pública, sobretudo los rela-

²⁹Ibíd.

³⁰AGENCI, Colección de leyes, decretos y circulares, caja 2, *Ley de hacienda pública*, 13 de diciembre de 1870.

cionados con las incursiones apaches, las rebeliones antijuaristas y los actos de bandolerismo.

Para apoyar las labores realizadas por el gobierno de Nuevo León en la pacificación del territorio, la administración federal se comprometió a otorgar un subsidio de 60,000 pesos anuales destinados a financiar la lucha contra las tribus apaches. Además, las cuotas de exentos de guardia nacional ingresaban a las arcas estatales como recursos especiales para utilizarse en las acciones militares llevadas a cabo por la guardia nacional del estado. De esta manera, los ingresos y gastos del rubro militar estaban separados del presupuesto administrativo.

En la práctica este sistema no funcionó puesto que no se pudieron separar los gastos exclusivos de la administración pública con los que correspondían a los militares. La promesa del gobierno federal de otorgar el subsidio para la guerra en contra de los bárbaros no se podía cumplir integralmente. En el año fiscal de 1868³¹ el gobierno de Nuevo León recibió solamente 10,990.72 pesos de los 60,000 que esperaba contar para las partidas castrenses.³² Por ello, ante la necesidad de realizar medidas para garantizar la seguridad pública de la población local, la administración de Treviño tuvo que reorientar fondos para apoyar la labor de las milicias y cuerpos de seguridad en el estado.

De manera conjunta, el gasto público en el año fiscal de 1868 ascendió a la suma de 139,164.76 pesos. De esta cantidad, los gastos administrativos correspondieron a 58,869.99 pesos (42.3%) y los egresos militares y de seguridad pública abarcaron la cantidad de 62,170.98 (44.67%). El ingreso obtenido en los fondos destinados para dotar de recursos a las actividades de seguridad pública consistió en 31,988, por lo que existió un déficit en el rubro militar de 30,182.98 pesos.³³

³¹El año fiscal iniciaba en marzo y terminaba en febrero del siguiente año.

³²AGENI, Hacienda y Tesorería, Monterrey, caja 40.

³³Ibíd.

Los ingresos derivados de la recaudación fiscal y del producto de las rentas y servicios del gobierno del estado ascendió a la suma de 92,614.38 pesos. Esta cantidad era insuficiente para solventar los gastos de la administración estatal, por lo que se recurrió a un préstamo de 14,591.72 pesos. Esta situación revela las dificultades que enfrentaba la implantación del nuevo sistema tributario en Nuevo León.

En el siguiente año fiscal (1869), el gobierno de Nuevo León tuvo que utilizar 121,103.43 pesos, incluyendo los egresos del ramo militar. En esta ocasión, la administración de Treviño contó con mayor apoyo del gobierno federal ya que éste le envió 32,709.28 del subsidio de la guerra en contra de los bárbaros. Así tan siquiera le entregó más de 50 por ciento de la cantidad prometida. Junto con estos recursos, la cuota de exentos de la guardia nacional conjuntó la suma de 14,780.03 pesos. Con esto se constituyó un fondo para las actividades militares del año fiscal de 1869 de 47,489.31.³⁴ Las captaciones de ingresos procedentes de impuestos, rentas y servicios del gobierno del estado se ubicaron en 59,669.52 pesos. Para cubrir parte del déficit, la administración estatal solicitó un préstamo de 8,040 pesos.³⁵

El gasto conjunto en actividades administrativas y militares del gobierno del estado en el año fiscal de 1870 correspondió a 161,213.87 pesos. Esta suma fue elevada en comparación a los años anteriores debido primordialmente a las acciones de la rebelión de Pedro Martínez y Ambrosio Ayarzagotia. Los gastos militares se incrementaron considerablemente llegando a alcanzar la cantidad de 75,498.54 pesos. Asimismo, la construcción del edificio del Colegio Civil aumentó la inversión de un monto no contemplado en el presupuesto que consistía en siete mil pesos.³⁶

³⁴AGENL, Hacienda y Tesorería, Monterrey, caja 43.

³⁵Ibíd.

³⁶AGENL, Hacienda y Tesorería. Monterrey, caja 47.

A pesar de las condiciones más exigentes en materia financiera para enfrentar las rebeliones, el gobierno del estado contó con una porción pequeña del subsidio federal para la guerra en contra de los bárbaros, ya que en este periodo fiscal le fue entregada la suma de 12,538.48 pesos.³⁷ Para complementar la cantidad destinada a los fondos militares, desafortunadamente, no se encontró la información sobre las cuotas de exentos de la guardia nacional.

Es en este periodo fiscal cuando se implementó la estructura tributaria basada en los impuestos a la propiedad pero dadas las necesidades apremiantes de hacer frente a la rebelión no se podían esperar los resultados de estas reformas. Para financiar las operaciones bélicas, la administración de Treviño solicitó préstamos por la cantidad de 39,198.50 pesos, suma considerablemente elevada, lo que indicaba las urgencias del gobierno del estado. Con la presentación de estos datos, se puede apreciar que a corto plazo era prácticamente imposible que funcionara el proceso de modernización fiscal emprendido por el gobierno de Treviño. En ese momento, lo importante fue llevar a cabo la transformación estructural de las finanzas estatales para que la reforma fuera viable a mediano y largo plazo.

Conclusiones

El caso de Nuevo León en los inicios de la República Restaurada refleja la dificultad que existía en el México decimonónico de desarrollar un proceso de modernización fiscal que conllevara el establecimiento de un régimen tributario basado en los principios liberales de igualdad y equidad. Dada la necesidad de ingresos a las arcas públicas de los diferentes estados del país, los impuestos tradicionales como las alcabalas constituían una fuente segura de recursos para las finanzas estatales y con ello

³⁷Ibíd.

se convertían en contribuciones indispensables para solventar la administración pública. De esta manera, un proceso de modernización fiscal implicaba una serie de sacrificios y riesgos que muchos estados no estaban dispuestos a padecerlos.

En Nuevo León, al momento de decidirse la puesta en marcha de un proceso de modernización fiscal, se presentaron serios problemas que obstaculizaron la aplicación de este proyecto. Uno de ellos tenía que ver con el hecho de que la guerra entre liberales e imperialistas acababa de concluir, por lo que no existían las condiciones suficientes de estabilidad política y económica para garantizar un buen funcionamiento de la administración pública. Buena parte de los recursos de la población se habían desviado a financiar la guerra y todavía existían grupos rebeldes que amenazaban la seguridad en el territorio local. Para combatirlos, se necesitaba contar con una fuente constante de ingresos monetarios que difícilmente se podía extraer de los habitantes del estado, los cuales se estaban recuperando de los daños materiales ocasionados por los conflictos bélicos.

En este contexto, otros factores agudizaban la dificultad de llevar a cabo un proceso de modernización fiscal en Nuevo León. Al momento de plantearse la transformación radical de la estructura tributaria local, no se contaba con un sistema de impuestos que pudiera ser complementario a las nuevas contribuciones y así evitar que los ingresos estatales dependieran exclusivamente del éxito o fracaso de las recientes medidas fiscales.

Igualmente, la inexistencia de censos estadísticos confiables revelaban una debilidad estructural que era inherente a todo el sistema político mexicano: la falta de organización sistemática adecuada para obtener información útil, para plantear y desarrollar los planes de gobierno. Sin este tipo de información no se podía estimar la viabilidad de un proyecto. Resultaba así complicado elaborar presupuestos gubernamentales, al no contar con una base que orientara sobre el probable desempeño de la economía.

Aunado a los factores intrínsecamente económicos, las condiciones políticas también podían afectar el desarrollo en México de un proceso de modernización fiscal. Se puede apreciar en el caso de Nuevo León como las diferencias entre diversas facciones políticas liberales frenaban los intentos gubernamentales de modificación del esquema tributario. En este sentido, era más factible establecer con éxito un sistema de contribuciones modernas cuando un grupo político se hubiera consolidado en el poder.

Antes de Nuevo León, algunos estados ya habían intentado modernizar su estructura fiscal. De los casos estudiados, se puede citar a Jalisco, en donde en 1825 se implementó un sistema tributario basado en contribuciones directas, el cual no tuvo éxito debido a la presión ejercida por el cumplimiento del pago de obligaciones a la Federación como el contingente.³⁸ Asimismo, en el Estado de México se implementó con cierto éxito reformas modernizadoras en el período inmediato posterior a la guerra México-Estados Unidos (1846-1852). Sin embargo, no se establecieron definitivamente en ese estado debido al cambio hacia el régimen centralista en el nivel federal.³⁹

Una cuestión favorable a Nuevo León que lo diferencia de los casos Jalisco y Estado de México es que sus reformas fiscales modernizadoras estuvieron enmarcadas dentro de un contexto caracterizado por un proceso de institucionalización de las medidas liberales. Ya no existía un rival ideológico que se opusiera sistemáticamente al proyecto liberal. En ese momento, la política se empezó a regir por principios más pragmáticos. En

³⁸Antonio Ibarra, "Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco: Ingresos estatales, contribuciones directas y pacto federal, 1824-1835", en José Antonio Serrano y Luis Jáuregui (ed.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal mexicana*, México, El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, 1998, pp. 133-159.

³⁹Carlos Marichal, "La hacienda pública del Estado de México desde la Independencia hasta la República Restaurada, 1824-1870", en Carlos Marichal, Manuel Miño Grijalva y Paolo Riguzzi, *El primer siglo de la hacienda pública en el estado de México*, México, El Colegio Mexiquense/Gobierno del Estado de México, 1994, pp.131-138.

este sentido, la viabilidad de la modernización fiscal dependía, en gran parte, de su eficacia en recaudar fondos para la administración pública y ya no era tan importante la defensa de un proyecto político concreto.



Bibliografía

- Carmagnani, Marcelo, “El liberalismo, los impuestos y el estado federal mexicano, 1857-1911”, en *Historia mexicana*, xxxviii, núm. 3, 1989, pp. 471-496.
- Cerutti, Mario, *Economía de guerra y poder regional en el siglo XIX*, Monterrey, Archivo General del Estado de Nuevo León, 2004.
- Góngora, Antonino (ed.), *El Tábano*, Época: 15 de septiembre-1 de diciembre de 1867, tomo I, núm. 11, 23 de noviembre de 1867, Sala de Historia de Biblioteca Universitaria Capilla Alfonsina de la Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Ibarra, Antonio, “Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco: Ingresos estatales, contribuciones directas y pacto federal, 1824-1835”, en José Antonio Serrano y Luis Jáuregui (ed.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal mexicana*, México, El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, 1998, pp. 133-174.
- Marichal, Carlos, “La hacienda pública del Estado de México desde la independencia hasta la república restaurada, 1824-1870”, en Carlos Marichal, Manuel Miño Grijalva y Paolo Riguzzi, *El primer siglo de la hacienda pública en el estado de México*, México, El Colegio Mexiquense-Gobierno del Estado de México, 1994, pp. 101-190.
- Peña, Antonio, “El poder político y el liberalismo en Nuevo León durante la República Restaurada”, ponencia, xxx Simposio de Historia y Antropología de Sonora, Sociedad Sonorense de la Historia, Hermosillo, 23-26 de febrero, 2005a.
- _____, “La estructura política y militar de Nuevo León durante la República Restaurada”, ponencia, x Congreso de Historia Regional, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez, 20-22 de octubre, 2005b.

ANTONIO PEÑA GUAJARDO

OTRAS FUENTES

Archivos consultados

ACENL, Archivo del Congreso del Estado de Nuevo León.

AGENL, Archivo General del Estado de Nuevo León.

AHM, Archivo Histórico de Monterrey.

SHCA, Sala de Historia de la Biblioteca Capilla Alfonsina de la
Universidad Autónoma de Nuevo León.