

La fiscalidad del municipio: *instituciones, impuestos y jurisdicciones* *en México, siglos XVIII-XX*

Yovana Celaya Náñez • Ana María Parrilla Albuérne (Coordinadoras)



Colección
Selva Negra



UNICACH

La fiscalidad del municipio: instituciones, impuestos y jurisdicciones en México, siglos XVIII-XX

Yovana Celaya Nández
Ana María Parrilla Albuerne
coordinadoras



UNIVERSIDAD DE CIENCIAS Y ARTES DE CHIAPAS



Universidad Veracruzana

Dirección Editorial

**Colección
Selva Negra**



UNICACH

Nombre de una reserva ecológica en el estado de Chiapas, las implicaciones de carácter antropológico de la Selva Negra han rebasado por mucho la alerta ambiental por su preservación. Es en este sentido que la colección dedicada a las ciencias sociales y humanísticas está sellada por un título cuya resonancia evoca un tema filosófico tan crucial como el que plantea los límites y alcances de la acción humana sobre los recursos naturales que le brindan sustento.

Diseño de la colección: Manuel Cunjamá

Diseño de portada: Manuel Cunjamá

Imagen de portada: “El engaño campesino del siglo XIX”, ilustración, Museo de Impuestos y Aduanas de Ámsterdam

Primera edición, 2 septiembre de 2021

D. R. ©Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas

1ª Avenida Sur Poniente número 1460

C. P. 29000, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.

www.unicach.mx

editorial@unicach.mx

ISBN: 978-607-543-139-0

D. R. ©Universidad Veracruzana

Dirección Editorial

Nogueira núm. 7, Centro, CP 91000

Xalapa, Veracruz, México

Tels. 228 818 59 80; 228 818 13 88

direccioneditorial@uv.mx

<https://www.uv.mx/editorial>

ISBN: 978-607-502-955-9

Esta obra fue dictaminada por pares ciegos externos. Queda prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

Impreso en México

La fiscalidad del municipio:
instituciones, impuestos
y jurisdicciones en México, siglos
XVIII-XX

Yovana Celaya Nández
Ana María Parrilla Albuerne
coordinadoras

**Colección
Selva Negra**



UNICACH

Índice

- La Hacienda municipal: ejes de análisis, trayectoria institucional e historiografía9
Yovana Celaya Nández
- El libre abasto y tráfico de carne en la Intendencia de Ciudad Real y su repercusión en las finanzas locales 51
Ana M. Parrilla Albuérne
- ¿Bienes de comunidad o propios municipales?
El financiamiento de los ayuntamientos mexicanos durante el primer liberalismo: 1820-1823..... 89
Luis J. García Ruiz
- El ayuntamiento de Guadalajara, el abasto de agua y sus finanzas durante el porfiriato125
Juan Hugo Sánchez García
- La Hacienda municipal de la Ciudad de México durante la primera mitad del siglo XIX147
Gisela Moncada
- El ayuntamiento como agente recaudador: la contribución del producto de tres días al año y el impuesto municipal a efectos extranjeros en San Luis Potosí, 1823-1831179
Sergio A. Cañedo Gamboa

La Hacienda municipal en tiempos de la reforma fiscal: “Progreso y utilidad pública” en las finanzas de Orizaba, 1870-1890	203
<i>Yovana Celaya Nádez</i>	
La constitución de la Hacienda pública municipal en el marco de la centralización de facultades tributarias en México: la normatividad del comercio y la industria y la distribución del ingreso fiscal local, 1948-1973	245
<i>María del Ángel Molina Armenta</i>	
Reflexiones finales	279
<i>Ana María Parrilla Albuerne</i>	

La Hacienda municipal: ejes de análisis, trayectoria institucional e historiografía

A modo de introducción

Yovana Celaya Nández¹
Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales
Universidad Veracruzana

Desde su origen, las formas de gobierno político conocidas como ayuntamientos, cabildos, municipios o concejos han demandado de sus vecinos recursos para sostener el gobierno de la villa, ciudad o pueblo sobre el que se asentaron. La recaudación y administración de este tipo de recursos requirió de legitimidad política y en buena parte de los gobiernos locales, los recursos detraídos a los causantes dieron paso a la construcción de una jurisdicción fiscal en respuesta a las necesidades del gobierno. Estas trayectorias y condiciones reconocen el diálogo entre formas de gobierno de un territorio y la construcción de potestades fiscales.

Los autores reunidos en este volumen se propusieron explicar los recursos, estrategias y mecanismos para la construcción o defensa de las jurisdicciones fiscales en los gobiernos locales, llámese ayuntamientos, cabildos, municipios o concejos. El objetivo es analizar los recursos administrados por los cabildos que dieron origen a una Hacienda mu-

¹ Agradezco los atinados comentarios que María del Ángel Molina hizo a este ensayo, los errores y omisiones son de mi total responsabilidad.

nicipal y el destino de los mismos. Para ello se hace necesario comprender las formas políticas y jurídicas que el gobierno local adquirió en un tiempo largo, esto porque resulta un lugar común señalar que el modelo capitular instalado por Hernán Cortés en las costas veracruzanas ha tenido continuidad hasta el siglo XX. Además, deben explicarse los cambios a partir de las formas de articulación del municipio con otras entidades políticas como fueron las intendencias en el siglo XVIII o los gobiernos estatales durante el federalismo en los siglos XIX y XX o con los departamentos en el centralismo decimonónico. Con ello se reconoce la extensa trayectoria del municipio, pero también la importancia de estar atentos a los procesos de cambio.

Otro elemento a destacar en el planteamiento que reúne a los autores de este volumen es la importancia de la Hacienda municipal en la articulación política del gobierno, puesto que su construcción conlleva discusiones de centralización o descentralización y los distintos grados de autonomía. De esta manera, el análisis de la fiscalidad municipal puede ofrecer nuevas lecturas del entramado político e institucional entre los distintos niveles de gobierno. Estos planteamientos se hacen explícitos en esta introducción con el objetivo de ofrecer los ejes de análisis desde los cuales estudiar la fiscalidad municipal, con especial atención a las transformaciones institucionales y políticas y a las formas de interacción con otras jurisdicciones de gobierno. Por ello la importancia de ubicar la trayectoria de la fiscalidad municipal en el contexto político y de gobierno del que participa, pues de esta manera podremos comprender el alcance de la jurisdicción fiscal, pero también las capacidades para gravar la economía y por lo tanto para controlar a los causantes. Otro eje de análisis que se expone es el peso de los ordenamientos administrativos en la fiscalidad municipal, su incorporación y los diálogos o tensiones con otros poderes de gobierno. Un último eje es el referido a la base gravable en relación con la capacidad recaudatoria o bien con las necesidades de gasto que realizan los municipios.

Desde estos ejes interesa señalar que, no obstante los magros recursos que las haciendas municipales pudieran albergar frente a otras jurisdicciones fiscales o bien la enorme casuística de sus rentas, su análisis no debe limitarse al estudio de caso o a su condición local, por el

contrario la Hacienda municipal debe explicarse a la par de las otras jurisdicciones fiscales existentes en un determinado tiempo y espacio. En este sentido, conviene no perder de vista la diversidad y disponibilidad de fuentes que en ocasiones dificulta o limita el estudio de los gobiernos locales. El acceso a fuentes no resulta un elemento menor en el debate historiográfico pues como bien lo señalan José Luis Caño y María Luisa Salinas, a propósito de la búsqueda y disponibilidad de fuentes, la importancia que adquiere la materia prima del historiador como objeto de análisis, pero también como generadora de nuevas metodologías, prácticas de investigación y nuevas interrogantes es determinante en nuestros trabajos.² En esta línea, los ejes de análisis desde los cuales se explica la trayectoria institucional de la fiscalidad municipal reconocen que, sin negar los ordenamientos administrativos en la formación de la contabilidad local, las fuentes fiscales conllevan un alto componente de casuística local. Otro aspecto que conviene señalar es que, si bien las fuentes generadas por el gobierno local constituyen el recurso obligado para conocer sus finanzas, debemos considerar el entramado de relaciones políticas, sociales, económicas y de poder que intervienen en la construcción de la fiscalidad municipal. Lo que significa que las fuentes que permitan reconstruir la potestad fiscal no se reducen a la contabilidad o registros de ingreso y gasto, pueden encontrarse en instrumentos de préstamo, deuda, judiciales, prensa, informes de gobierno, informes de hacienda, por señalar los de carácter institucional.³ En un esfuerzo por reconocer y explicar la fiscalidad desde procesos políticos, económicos, sociales e institucionales que intervienen en su construcción, las fuentes deben explorarse en los mismos términos.

Para explicar la trayectoria institucional de las finanzas locales, un primer señalamiento es el uso de múltiples voces para referirse a formas de organización comunitaria en el gobierno de un territorio. En la organización política de la monarquía hispánica, la voz *cabildo* definía a una congregación eclesiástica o *seglar* que formaba comunidad; ayuntamien-

² Caño Ortigosa y Salinas, “Fuentes para una historia económica”, 2020.

³ Un análisis de las fuentes para el estudio de las finanzas de los cabildos en el periodo colonial puede verse en Caño Ortigosa, “Fuentes primarias”, 2020.

to provenía de la voz ayuntar como el acto de unir justicias y regidores para el gobierno de un territorio. La voz municipio también fue reconocida en el *Diccionario de autoridades del siglo XVIII* y se definió como “la ciudad principal que se gobierna por sus propias leyes”.⁴ Las tres voces designaban una forma de autogobierno que reconocía una autoridad de mayor jerarquía y que concede a los vecinos derechos para gobernarse, a cambio del reconocimiento de la misma jerarquía. De esta manera, el gobierno local constituía el derecho al autogobierno y el reconocimiento de la legitimidad de otras autoridades superiores. Es decir, hizo parte de un conjunto de relaciones políticas, económicas y sociales con otros poderes.⁵

De este conjunto de relaciones y reconocimiento de derechos, los municipios obtuvieron, reclamaron y asumieron facultades para definir un erario en su doble vertiente. Es decir, recaudar gravámenes por actos económicos y ejercer un gasto acorde a sus atribuciones políticas y a las demandas de sus causantes. Explicar estas potestades fue el punto de partida para los autores que integran este volumen que reconocen que los gobiernos locales usaron diversos mecanismos y estrategias para hacerse de recursos y que su administración y control fue una manifestación de su derecho al autogobierno. Este planteamiento no niega los conflictos que las distintas haciendas municipales enfrentaron con sus contribuyentes y con otros poderes de gobierno, de jurisdicción mayor o incluso menor. Es decir, estamos frente a un conjunto de relaciones, prácticas e instituciones fiscales articuladas bajo la jurisdicción municipal, que según el tiempo y el territorio fueron más o menos explícitas. Es una propuesta que permite analizar las formas en la construcción de un erario municipal, pero sobre todo hacer explícito el reconocimiento de una jurisdicción que otorgó legitimidad a la fiscalidad bien por gracia real o por la fuerza de una constitución. Y por lo tanto el erario municipal puede y debe estudiarse desde su individualidad sin perder de vista las interrelaciones políticas de las que fue partícipe. En vista

⁴ *Diccionario de autoridades*, 1729.

⁵ Un fenómeno similar se observa en la monarquía inglesa, *selfgovernment* como una fórmula organizativa en la que se inspiraban las relaciones entre el aparato central y los poderes locales. Un sistema en el que los agentes ejercían funciones con independencia del gobierno central. Bobbio, Matteucci y Pasquino, *Diccionario de política*, 2008, p. 112.

de la complejidad y naturaleza casuística de la estructura municipal, el volumen se propone ofrecer ejes temáticos que permitan comprender el cómo, el porqué y para qué se construyeron dichas potestades fiscales en los gobiernos locales y desde éstas explicar su papel en el entramado político y de gobierno, pero también frente a vecinos y ciudadanos.

El tiempo largo en que cubren las investigaciones de los autores permite comprender cómo los cambios territoriales, las disposiciones jurídicas, las transformaciones económicas y el fortalecimiento de otras entidades políticas tuvieron efectos en la jurisdicción fiscal de los municipios. No obstante que se parte de la premisa de la existencia de un erario municipal no se busca ofrecer una visión de continuidad, por el contrario, interesa identificar dónde y cómo funcionaron las potestades fiscales de los gobiernos locales. De esta manera, la historiografía ha señalado que antes de la presencia de la monarquía hispánica, los pueblos reconocían formas de organización y comunidad con identidad, legitimidad y gobierno propios definidos como señoríos o ciudades-estado y que por tanto recaudaron y administraron recursos articulados a la jurisdicción del Altepétl o sus equivalentes en otras lenguas mesoamericanas.⁶ Bajo el régimen hispánico, la organización territorial y política estableció una división jurídica entre indios y españoles con su gobierno en cabildos y a ambos dotó de facultades jurídicas para la administración de recursos.

En la tradición jurídica hispánica, los propios y arbitrios fueron las dos vertientes sobre las que se construyó la Hacienda municipal. En los virreinos americanos, la legislación de indias facultó a los pueblos y villas de españoles para administrar recursos con la concesión de propios. Estos eran un conjunto de bienes que inicialmente eran concedidos junto a la cédula de fundación y que reafirmaba sus facultades para el autogobierno. Los propios eran bienes en propiedad del ayuntamiento, tierras, dehesas, casas, montes, pastos, arrendamiento de la plaza del mercado, pagos por el uso del rastro, del agua, pesos y medidas, por señalar los más comunes.

Avanzado el siglo XVII y frente a la necesidad de construir alhóndigas se autorizaron sisas al comercio de maíz y harina. Los recursos

⁶ García Martínez, *Señoríos, pueblos y municipios*, 2013.

de propios estaban regulados por la legislación de Indias, es decir, los cabildos podían demandarlos a sus vecinos en vista que se destinarían al gobierno de la ciudad y a la provisión de bienes como limpieza, seguridad o almacenes para el abasto de granos. Otras formas de obtener recursos para satisfacer bienes o servicios públicos eran mediante donativos entregados por las élites o por repartimiento del costo entre todos los vecinos. Si bien la tradición jurídica señalaba que, además de propios, los ayuntamientos podían solicitar arbitrios -es decir, ayudas extraordinarias para solventar un gasto- las Leyes de Indias no estipularon cómo ni para qué podía solicitarse este tipo de ingresos.⁷ De esta manera y a diferencia de sus pares peninsulares, la Hacienda municipal novohispana se sostenía con ingresos de propios, donativos, repartimientos y en menor medida con el cobro de sisas.

Una lectura de esta primera etapa invita a reflexionar sobre el grado de independencia que gozaron los cabildos y sus haciendas al no estar sujetos a la autorización de recursos extraordinarios. Una libertad que también es visible es la escasa vigilancia que las autoridades políticas y fiscales del virreinato ejercían sobre las finanzas de los municipios, en parte porque se reconocía a los propios como parte de las facultades de autogobierno del cabildo, pero también porque de esos recursos no se contribuía al erario regio, y, por último, porque en el conjunto de rentas que integraban la fiscalidad regia, los recursos bajo potestad municipal representaban un porcentaje significativamente menor frente a los muchos y ricos impuestos que se pagaban al rey. Aunque no debe desdeñarse el hecho de las interacciones entre la fiscalidad municipal y la regia, por ejemplo con los contratos de encabezamiento en los que el regimiento asumía la recaudación de la alcabala, un convenio que además de las obligaciones de recaudar el impuesto podía representar importantes dividendos a las finanzas municipales, los ayuntamientos de ciudad de México y Puebla son ejemplo de ello.⁸

⁷ En los municipios peninsulares, en su origen los arbitrios fueron derechos que se recaudaban a comerciantes y consumidores sobre el vino, vinagre, aceite, carnes y otras cosas vendibles, aunque avanzado el siglo XVII se amplió la base gravable a otro tipo de bienes.

⁸ Valle Pavón, "El Consulado de Comerciantes, 1997, Celaya Nández, *Alcabalas y situados*, 2010, también Quiroz, *Economía, obras públicas*, 2016.

En los pueblos de indios, la articulación política en torno a un cabildo también requirió de la administración de recursos para el ejercicio de gobierno. La historiografía que explique la conformación de tales recursos desde la concepción de un erario es aún escasa, sin embargo es posible identificar en los pueblos la existencia y defensa de bienes como parte de su patrimonio y administrados por las élites capitulares.⁹ Dorothy Tanck refiere que en el caso de los pueblos de indios el conjunto de recursos se identificaban como bienes de comunidad no existiendo la distinción entre propios y arbitrios, como en los pueblos de españoles.¹⁰ Dichos bienes, además de las tierras obtenidas al momento de su fundación, se integraban por tributos, aguas y otros servicios de vasallaje reivindicados frente a las autoridades coloniales. Un abigarrado y complejo sistema de recursos resguardados por las élites indígenas articuladas en los cabildos destinados al gasto para funciones religiosas, a litigios en los que se veían inmersos los pueblos o para el pago de tributos. El siglo XVIII dará cuenta de la riqueza de los caudales administrados por los pueblos de indios y que en buena medida era desconocido para las autoridades novohispanas.

Las transformaciones de la monarquía hispánica en el siglo XVIII, la impronta administrativa de los nuevos funcionarios y los distintos proyectos políticos para un nuevo gobierno de la monarquía, también se manifestaron en las jurisdicciones locales. Los intendentes y sus subdelegados junto a los nuevos ordenamientos administrativos e instituciones contables alterarían la tradicional autonomía de los cabildos en el manejo de su Hacienda. Una de las muchas instrucciones del visitador José de Gálvez fue evaluar y organizar la contabilidad y finanzas en las corporaciones de gobierno locales. Las instrucciones del visitador

⁹ En palabras de Lidia Gómez: “A mediados del siglo XVI, el principal escenario de legitimación del poder de las élites indias en el ámbito novohispano fue el cabildo indio. El surgimiento de este sistema estuvo inmerso en enfrentamientos entre grupos diversos, donde predominaron las alianzas estratégicas independientemente del prestigio y autoridad que las élites indias tuvieron durante la época prehispánica. Así lo indican documentos tempranos de legitimación de tierras, mediante los cuales las élites nahuas defendieron, dentro de las estructuras legales coloniales, su derecho a tierras y a espacios políticos con la intención de obtener privilegios por encima del orden anterior a la llegada de los españoles”. Gómez, “Un linaje enfrentado”, 2011.

¹⁰ Tanck de Estrada, *Pueblos de indios*, 1999, p. 18.

eran reglamentar los propios y arbitrios de villas, ciudades y pueblos de españoles e indios. La primera acción fue establecer la Contaduría de propios, arbitrios y bienes de comunidad cuyas facultades eran inspeccionar el ingreso y el gasto que los cabildos hacían en sus jurisdicciones. No obstante las disposiciones del visitador y las facultades de los miembros de la Contaduría para realizar la evaluación a las finanzas locales, la casuística, complejidad y dispersión de cabildos en la jurisdicción novohispana hacía difícil el cumplimiento de las instrucciones regias. Otro elemento a considerar en este periodo es que eran los propios los que construían las haciendas municipales y prácticamente era inexistente la presencia de la sisa y el arbitrio. Es decir, en buena parte de pueblos, villas y ciudades, las haciendas municipales reivindicaban su autogobierno con bienes que eran ante todo su patrimonio y que cubrían los costos de la administración de su territorio. Sin por ello desdeñar el uso de donativos o préstamos, que fue una de las críticas que hizo el visitador a la estructura de las finanzas municipales.¹¹

En la debilidad institucional de la Contaduría y en la resistencia de los pueblos y villas a ser evaluados en sus ingresos y gastos, la Ordenanza de Intendentes de 1786 incorporaba a funcionarios con extensas atribuciones entre las que se contaba la autoridad para formar reglamentos que asentaran la naturaleza de sus ingresos, propios o arbitrios, de sus gastos y la existencia de remanentes. El reglamento de propios y arbitrios que pretendió imponer José de Gálvez fue retomado en la Ordenanza de intendentes que dedicaba 28 artículos a instruir a intendentes, subdelegados y municipios en las nuevas formas en las que deberían funcionar las haciendas municipales de pueblos de españoles y de indios.¹² Un sistema de administración que aspiraba a establecer una regla general en el manejo de los erarios municipales y en el que se

¹¹ Celaya, "Administrar y gobernar", 2019.

¹² Artículo 33: "Con prolixo examen de todas las noticias indicadas en los dos artículos antecedentes y de sus documentos comprobantes, que pedirán los intendentes cuando los regularen precisos, han de formar un reglamento interino para los propios y arbitrios, o bienes de comunidad de cada pueblo, moderando o excluyendo las partidas de gastos que les parecieren excesivas o superfluas, aunque estas se hallen señaladas y permitidas por Ordenanzas o reglamentos antiguos aprobados; y, remitiéndole firmado con orden de que se observe en todas sus partes hasta nueva providencia", *Real Ordenanza para el establecimiento*, 2008, p. 173.

privilegiarían las necesidades del reino en el gasto de tales recursos, en detrimento de las necesidades locales. Para el caso de los pueblos de indios, Dorothy Tanck señala que las nuevas formas de administración y organización de las finanzas eliminaron “la autonomía financiera que existía desde el siglo XVI y las poblaciones se sometieron a la vigilancia y a las decisiones del gobierno virreinal”.¹³ La reorganización de las finanzas en los pueblos de indios tuvo especial impacto en el manejo del gasto eliminando recursos para las comidas de los miembros del cabildo, contribuciones al alcalde mayor, derechos del párroco, o reduciendo gastos para la cera de las velas, para misas, fuegos pirotécnicos o flores.

El conjunto de disposiciones dictadas en la segunda mitad del siglo XVIII representaron para la Hacienda municipal un cambio en su papel en el gobierno del territorio pues, sin negar sus obligaciones para con sus vecinos, las nuevas disposiciones incorporaban al erario municipal al entramado de relaciones políticas, institucionales y por supuesto fiscales, donde la monarquía buscaba fortalecer la posición de la Hacienda regia sobre el resto de jurisdicciones fiscales, la municipal y la eclesiástica. En este contexto es necesario preguntarse por las formas de interacción entre las haciendas municipales y los nuevos funcionarios e instituciones borbónicas y el peso que funcionarios concedieron a la formación de reglamentos en los que se presupuestan el ingreso y el gasto.¹⁴

En el caso del ingreso, los municipios debían dar información explícita sobre las facultades regias que les habían autorizado para disponer de sus bienes de propios o para cobrar determinados arbitrios. Si bien la Ordenanza reconocía la jurisdicción y legitimidad de la Hacienda municipal esta debía estar sujeta al proyecto político y de gobierno borbónico, por ejemplo, una vez aprobado el reglamento que regiría el comportamiento del erario municipal, de existir una necesidad de cambio en el presupuesto o en el gasto, los regidores debían solicitar autorización a funcionarios e instituciones fuera del ámbito municipal, es decir, intendentes, oficiales de la contaduría e incluso al virrey.

¹³ Tanck de Estrada, *Pueblos de indios*, 1999), p. 18. Una lectura desde la perspectiva de la centralización fiscal en los cabildos de españoles puede verse en Silva Riquer, *La reforma fiscal*, 2015.

¹⁴ Una línea de investigación desarrollada por Sánchez de Tagle, *Del gobierno y su tutela*, 2014 Lemperiere, *Entre Dios y el Rey*, 2013, Celaya Nández, “Las finanzas de las ciudades”, 2016.

Lo hasta ahora señalado refiere a las disposiciones y normativas reguladas por José de Gálvez y la Ordenanza de intendentes, pero es necesario considerar la respuesta de los munícipes y su capacidad para resistir, negociar o incluso aceptar las nuevas regulaciones si eso conllevaba también beneficios para la comunidad capitular. Una lectura desde los municipios permite por un lado comprender los efectos de las transformaciones normativas en el manejo de sus recursos, pero también cómo dichas disposiciones significaron para unos el fortalecimiento de la Hacienda municipal con la incorporación del arbitrio a sus ingresos.¹⁵ Desde José de Gálvez y en las disposiciones de la Ordenanza, los ayuntamientos que justificaran la escasez de recursos para sostener el gobierno de la ciudad podían solicitar un recurso extraordinario mediante arbitrios. Para realizar la solicitud se debía cumplir con la formación de los reglamentos y la justificación del gasto.

Sin negar la importancia de los ordenamientos administrativos y el papel de los funcionarios que se propusieron regular la Hacienda municipal, interesa llamar la atención en mirar este periodo desde la tensión entre la fiscalidad municipal y un proyecto político y de gobierno borbónico. Una lectura que deberá reconocer la presencia de instituciones como la Contaduría que se situaba como una instancia contable con capacidad para evaluar el movimiento de caudales en manos de los ayuntamientos. Si bien la efectividad de la Contaduría puede ser discutible, por la escasez de funcionarios y por el extenso número de pueblos de indios y ciudades españoles que quedaron bajo su inspección, no debe desdeñarse el hecho de su presencia y carácter de entidad ajena a la jurisdicción municipal. Otro elemento de tensión entre los erarios regio y municipal es visible en los cambios de la política económica, por ejemplo con los decretos de comercio libre y la liberalización del pago de alcabala de vinos, cueros, entre otros.¹⁶ Los cambios políticos, la incorporación de funcionarios como el Intendente y los subdelegados y la presencia de una institución como la Contaduría transformó, no siempre en las mismas condiciones, a la Hacienda municipal, pero

¹⁵ Esta línea de discusión puede verse en Celaya Nández, "La reforma borbónica en la construcción", 2018.

¹⁶ véase, Moncada González, *La libertad comercial*, 2013.

también fortaleció las dos ramas de sus ingresos, el propio y el arbitrio que tendrán continuidad a lo largo del siglo XIX. De este periodo debe destacarse la introducción de ordenamientos administrativos que obligaron a dividir los ingresos cuyo origen estuviera en el patrimonio de los pueblos de aquellos sostenidos en la fiscalización de actividades mercantiles en tránsito o realizadas en la jurisdicción municipal. Estos ingresos y las facultades de los municipios para fiscalizar el comercio serán objeto de un intenso debate al mediar el siglo XIX.

Desde finales del siglo XVIII, la fuerza normativa de las constituciones se hizo presente en las revoluciones atlánticas con la expansión del liberalismo como un conjunto de ideas, discursos y prácticas.¹⁷ En este sentido para explicar al municipio y su Hacienda debe reconocerse dos cambios fundamentales, primero el que compete a la formación de nuevas unidades políticas y de gobierno como la diputación provincial en Cádiz, los estados en los proyectos federales y los departamentos en el centralismo, que agruparon un número determinado de municipios y que por lo tanto modificaron la organización política del antiguo territorio novohispano. Y el segundo cambio es la fuerza de la categoría ciudadano y los derechos y obligaciones políticas señaladas en las distintas constituciones que se promulgaron a lo largo del siglo XIX.¹⁸

En el constitucionalismo gaditano, los americanos señalaron la importancia de fortalecer el poder municipal como medio para el gobierno del extenso territorio novohispano.¹⁹ Para los diputados, el municipio se reconocía como la base de la representación y la unidad política electoral. Las demandas de los americanos para la organización del gobierno local se reflejaron en el artículo 309 que regulaba la formación de ayuntamientos dedicados al gobierno interior de los pueblos e incorpo-

¹⁷ Como la historiografía lo ha señalado el liberalismo no fue una corriente de pensamiento homogéneo y se reconocen cambios y continuidades en el discurso y territorio, pero también en sus diálogos con otros movimientos intelectuales y políticos, por ejemplo un primer liberalismo emergido de Cádiz y en el contexto del proceso revolucionario para convertir a la Monarquía en constitucional toma distancia del liberalismo signado en la Constitución de 1857 y esto tanto por las ideas, pero también por los contextos en el que surgieron. Una interesante propuesta historiográfica para señalar la existencia de un primer liberalismo puede verse en Frasquet, "El primer liberalismo", 2016.

¹⁸ véase, Hernández Chávez, *La tradición republicana*, 1993.

¹⁹ Chust Calero, "La revolución municipal", 2009.

raba al jefe político, un cargo no electivo, a quien estarían supeditados los ayuntamientos.²⁰ La incorporación del jefe político, a la que se opusieron los americanos, fue una propuesta de un diputado peninsular que veía a este funcionario como un freno a cualquier tendencia de autonomía federal que pudieran esgrimir los ayuntamientos. Esto por las amplias atribuciones que se les concedían en materia de gobierno del territorio, en el control de las elecciones y en la autonomía financiera.

Un principio básico en la continuidad y formación de nuevos ayuntamientos bajo el precepto constitucional gaditano fue la disponibilidad de recursos, propios y arbitrios para atender las necesidades del gobierno y las tareas de policía, buen gobierno, educación de primeras letras, instalación y mantenimiento de los establecimientos dedicados a la salud y beneficencia, cuidar la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes y cárceles, promover la agricultura, industria y comercio. El uso de los propios y arbitrios mantenía continuidad con lo señalado en la Ordenanza de intendentes e incluso recuperaba el carácter extraordinario del arbitrio y por lo tanto sujeto a la justificación de un gasto público.²¹ Un cambio importante respecto a las atribuciones de los municipios es que se encargarían del “repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva”. Con ello se establecía una relación administrativa entre el municipio y el gobierno provincial al funcionar el primero como agente recaudador y por lo tanto fiscalizador de los ciudadanos. En la Constitución de Cádiz si bien se reconocía la existencia de una estructura fiscal municipal autónoma sostenida en sus propios y arbitrios, su legitimidad estaba supeditada al ejercicio de las atribuciones en el buen gobierno y educación y obra pública. En este sentido, la autonomía del municipio era discutible por la presencia del jefe político, pero también por la intervención del gobierno provincial.

²⁰ Miguel Ramos Arizpe, diputado por la provincia de Coahuila y principal promotor y defensor de la creación y autonomía de los ayuntamientos se opuso al nombramiento del jefe político, puesto que veía en esta figura un precedente negativo con el corregidor. Lo que el diputado americano buscaba era la creación de ayuntamientos electivos, la delimitación exacta de los partidos y la no injerencia de autoridades extralocales y no electivas en los asuntos municipales. Celaya Nández, “El ayuntamiento gaditano”, 2011.

²¹ *Constitución de Cádiz, 1812.*

Si bien la Constitución gaditana tuvo escasa vigencia al derogarse al retorno del absolutismo en 1814, la historiografía ha señalado la respuesta favorable de pueblos para constituirse en municipios y reivindicar un espacio de derechos políticos abierto, dado el carácter electivo, atribuciones que Cádiz concedió pero también los que estos obtuvieron al calor de la guerra de independencia. Estos procesos, de acuerdo con Ivana Frasquet, ayudaron a la consolidación del sistema federal fortaleciendo la independencia de ciertas regiones y, en algunos casos, una postura de enfrentamiento con el gobierno de la república.²² En la experiencia mexicana, la transición política de virreinato, imperio a república federal no alteró la base de organización territorial de los ayuntamientos, aunque hubo diferencias en la fuerza de la elección directa y en la extensión de los derechos de ciudadanía, pero la base del gobierno la ejercieron los ayuntamientos articulados a los nuevos gobiernos estatales.

La reconfiguración del territorio bajo el proyecto federal concedió facultades a los estados para establecer sus constituciones y por lo tanto definir las atribuciones políticas y económicas de los municipios. Estas condiciones acentuaron las diferencias en la administración y gobierno del territorio y por tanto en el peso de los gobiernos locales. En materia del control de los recursos económicos, las antiguas repúblicas indias y pueblos hispanos buscaron los medios para mantener sus recursos comunales y propios, fuente principal de sus ingresos fiscales. En ese sentido, hasta las leyes de reforma, durante la primera mitad del siglo XIX no debe perderse de vista que la conformación y continuidad de un municipio dependió de la independencia financiera que los pueblos pudieran demostrar a las autoridades estatales. Por ello la importancia de mantener los recursos comunales como bienes del pueblo y por tanto del municipio. José Antonio Serrano ha señalado que para el caso de Guanajuato hubo oposición de las élites a la formación de corporaciones municipales en las comunidades indígenas.²³ En el caso guanajuatense, la persistencia del espíritu gaditano y la defensa de los

²² Frasquet, "El primer liberalismo", 2016, p. 319.

²³ Serrano, "Reforma municipal", 1998.

pueblos indios para la conformación de ayuntamientos bajo el régimen federal fue objeto de un intenso debate político a la luz de la oposición de las élites para aumentar el número de municipios, pero también por la libertad con la que regidores y alcaldes tomaban decisiones en el gobierno del territorio, por ejemplo en materia de nuevas contribuciones o en el arrendamiento de las fincas rústicas propiedad del municipio.²⁴

En el decenio de 1830, es posible observar una tendencia por parte de los estados a controlar a sus ayuntamientos, Estado de México, Guanajuato, Tabasco, Jalisco, Puebla y Veracruz fueron algunos casos donde las legislaturas discutieron y buscaron mecanismos para disminuir la formación de nuevos municipios. Una tendencia restrictiva con la introducción del sufragio censitario, aumentando el número de almas para su formación, o definiendo los derechos políticos en base al principio de propiedad o con características como “modo honesto de vivir”.²⁵ Para el caso poblano, Alicia Tecuanhey señala que una vez sancionada la Constitución de 1824, el proceso de reconstrucción con un centro de decisiones estatales puso límite a la expansión del poder de los ayuntamientos.²⁶ No obstante ello, la organización del municipio era una pieza clave en el control de los contribuyentes y en la recaudación de impuestos, de ahí que las reformas propuestas al final tuvieran tibios resultados. El primer federalismo mexicano extendió y consolidó las atribuciones que Cádiz había otorgado a los municipios al participar de la recaudación de impuestos para entregarlos a las haciendas estatales, libertades criticadas por las legislaturas, pero que tuvieron que reconocer la necesidad de la estructura municipal para gobernar el territorio. La continuidad de estas atribuciones también ofrece ele-

²⁴ “Pero si bien los diputados y los consejeros criticaron estas arbitrariedades, lo que más reprobaron fue que las providencias gaditanas habían creado ayuntamientos “con independencia absoluta” de las autoridades superiores, esto es, instituciones con amplias facultades para administrar los ramos asignados a su “soberanía”: la impartición de la justicia, la dirección de las milicias cívicas, la recaudación de las contribuciones estatales, la gestión de sus propios y arbitrios, y la organización del proceso electoral para designar tanto a los alcaldes y regidores como a los diputados locales”. Serrano, “Reforma municipal”, 1998, p. 88.

²⁵ Un análisis de los ayuntamientos y su relación con el poder estatal puede verse en Salinas Sandoval, *Política y sociedad*, 1996.

²⁶ Tecuanhuevo Sandoval, “Puebla, 1812-1815”, 2009, p. 340.

mentos para explicar la debilidad de la administración fiscal en manos de los estados, particularmente en la recaudación de contribuciones indirectas. Y es que no obstante el voluntarismo y el discurso liberal mexicano, las contribuciones directas no lograron su concreción como parte del presupuesto sino hasta finales del siglo XIX.

En 1836, el estado mexicano optó por el sistema centralista por lo que se desconoció a las legislaturas y gobiernos estatales y se crearon departamentos subdivididos en distritos, partidos y municipalidades.²⁷ La tendencia a limitar la formación de nuevos municipios se

²⁷ Ley reglamento provisional para el gobierno interior de los Departamentos: Art. 122. "Habrá ayuntamiento en las capitales de departamento en los lugares en que lo había en año de 1808 en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que en sí mismos sin su comarca tengan ocho mil. Art. 134. Estará a cargo de los ayuntamientos, con sujeción al sub-prefecto y por su medio al prefecto y al gobernador, la policía de salubridad, de comodidad y ornato, de orden y seguridad en los términos de su comarca. Art. 135. En consecuencia se cuidará de la limpieza de las calles, mercados y plazas públicas. Art. 145. A fin de atender al ornato y comodidad de los pueblos, harán que los mercados estén bien distribuidos y procurarán remover todos los obstáculos que puedan impedir el que se surtan competentemente. Art. 146. Cuidarán de la conservación de las fuentes públicas, procurando que haya abundancia de agua para los hombres y ganados. Art. 147. Procurarán también, en cuanto sea posible, que las calles estén rectas, empedradas y alumbradas, y que haya paseos públicos y plantíos abundantes que proporcionen belleza y salud a los pueblos. Art. 148. Estará a su cargo promover la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y de cuanto creyeran útil al vecindario. Art. 150. Pertenece a los ayuntamientos celebrar contratas para toda clase de diversiones, previa anuencia para que éstas se verifiquen, de la primera autoridad política local. Art. 151. Los producidos de esa clase de contratas ingresarán al fondo de propios y arbitrios. Art. 154. Tendrán particular esmero para que en todos los pueblos se establezcan escuelas de primeras letras, cuyos maestros y maestras se dotarán de los fondos de propios y arbitrios cuidando mucho los ayuntamientos no solo al nombrarlos, sino en todo tiempo, de su buena conducta y más sana moral. Art. 155. Distribuirán con la posible igualdad las cargas concejiles que se impongan a los vecinos, como conducción de pliegos, donde no haya fondos de propios y arbitrios con que costearla; la de rondas, bagajes, alojamientos y demás suministros que deban hacerse a la tropa, arreglándose a las disposiciones vigentes o que en adelante se dieren. Art. 158. Estará a su cargo la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios arreglándose a lo establecido en sus ordenanzas y respecto de los gastos aprobados por el gobierno. Art. 159. Dentro de los dos primeros meses del año remitirán al sub-prefecto y a falta de él al prefecto para que éste lo haga al gobernador, cuenta documentada del monto total de sus propios y arbitrios y de la inversión que se les haya dado en el año anterior. Art. 160. Los caudales de propios y arbitrios se depositarán por la persona o personas que nombren los ayuntamientos bajo su responsabilidad. Art. 161. La mala administración de los fondos de propios y arbitrios y su inversión en gastos que no estén designados en las ordenanzas de los ayuntamientos o no hayan obtenido la aprobación del gobierno, induce responsabilidad pecuniaria a más de la personal de cada uno de sus miembros que resulten culpables por su manejo o por haber concurrido con su voto a los acuerdos, pero los que lo hayan salvado quedarán libres de esa responsabilidad". Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, 1876, vol. 3, pp. 323-338.

acentuó al aumentar el número de pobladores para la formación de nuevas comunidades capitulares.²⁸ No obstante, el sistema centralista reconoció las potestades fiscales de los ayuntamientos, de una Hacienda municipal dividida en propios y arbitrios y el destino de los mismos para cubrir las necesidades de gobierno. Aunque la historiografía es escasa para explicar las transformaciones de la fiscalidad municipal durante el centralismo,²⁹ la Ley de reglamento provisional para el gobierno interior permite señalar que el reconocimiento de las potestades fiscales municipales conllevó aceptar sus atribuciones en materia de gasto al interior de sus jurisdicciones. Los ramos que las autoridades municipales debían atender eran: recaudación e inversión de sus fondos, mercados, comercio, fomentar la agricultura, la industria, cuidar de la salubridad, mantener la obra pública, escuelas, diversiones, beneficencia y el orden público.

El centralismo recuperaba las atribuciones que desde el siglo XVIII se habían asignado a los municipios, de ahí la importancia de mantener sus capacidades de recaudación y gasto, pero supeditados sus decisiones a lo normado en el Reglamento de gobierno interior y a la vigilancia de los prefectos y subprefectos. Como bien señala Carmen Salinas Sandoval para el Estado de México, si bien no se les restaban atribuciones no tenían espacio de decisión en ninguna ya que estaban preestablecidas y vigiladas por autoridades superiores.³⁰ En materia de fiscalidad municipal, el centralismo fortalecía la presencia de funcionarios externos como agentes vigilantes particularmente en las decisiones del gasto. Un elemento que tendrá continuidad en las disposiciones liberales de la segunda mitad del siglo XIX.

²⁸ Al respecto, el informe de 1845 presentado por el Departamento de Veracruz decía lo siguiente: "La institución moderna tiene el defecto de limitar demasiado la erección de ayuntamientos hasta privar de ellos a muchas cabeceras de Distrito y a todas las de Partido, donde sin disputa son, no solo útiles sino necesarios. La antigua ley orgánica los prodigaba demasiado, abriendo la puerta para que se erigiesen en lugares donde tal vez eran, sino perniciosos, inútiles", *Informe sobre el estado de la administración pública*, 1986, p. 416.

²⁹ Un análisis de la Hacienda pública centralista puede verse en Torres Medina, *Centralismo y reorganización*, 2013.

³⁰ Salinas Sandoval, *Política y sociedad*, 1996, p. 51. Para el caso del municipio de San Luis Potosí, véase Vázquez Rocha, "La Hacienda municipal", 2017.

No obstante los esfuerzos realizados desde el primer federalismo y continuados durante el centralismo, el municipio sobrevivía a los cambios políticos e incluso fortalecía sus atribuciones en el gobierno del territorio. El municipio asumía las tareas del registro de electores, reconocimiento del carácter de ciudadanía, control de milicias urbanas, de los contribuyentes, educación, salubridad y obra pública. Un cúmulo de funciones para los cuales requería de administrar sus propios y arbitrarios. Es a la par de sus tareas que la fiscalidad municipal sobrevivía a los cambios de régimen político y se fortalecían los derechos de consumo, una fiscalidad indirecta que descansaba en la circulación y comercialización de mercancías con una tradición desde el siglo XVIII. Si hasta el momento el debate insistía en debilitar las funciones políticas del municipio a favor de sus tareas administrativas y de gobierno del territorio local, la potestad fiscal del municipio no formaba parte de ese debate, esto por las debilidades de las otras jurisdicciones, pero también porque la estructura fiscal poco había cambiado desde la primera república federal.

En estas condiciones y de acuerdo a lo señalado por la historiografía, el erario municipal participaba del nuevo proyecto federal. Al respecto, Carmen Salinas Sandoval explica las paradojas del gobierno municipal cuyas ordenanzas dictadas durante el centralismo se mantuvieron aún después de la Constitución de 1857. En esta misma línea, Antonio Vázquez Rocha encuentra en el ayuntamiento de la ciudad de San Luis Potosí un papel fundamental de la élite local que también se benefició de los procesos de centralización municipal, un papel que conviene no perder de vista particularmente cuando fueron estas élites las que participaron de la provisión de bienes públicos como alumbrado, agua, limpieza u otras obras.³¹

Desde el decenio de 1840, Valentín Gómez Farías había señalado la importancia de los derechos de los estados para organizar su régimen interior, una descentralización administrativa en una República federal que reconociera los usos, costumbres y variadas necesidades de

³¹ Vázquez Rocha, “La Hacienda municipal”, 2017; García Lázaro, “Ayuntamiento y los procesos locales”, 2015.

sus localidades.³² En la constitución de 1856, el proyecto federalista se fortalecía a la luz de los reclamos regionales que recelaban del centralismo. Las élites locales buscaban nuevos esquemas administrativos y políticos para proceder al gobierno de sus territorios. En similares condiciones del debate surgido en la constitución gaditana, el municipio, sus atribuciones y papel en la estructura de gobierno y política en el nuevo ordenamiento constitucional suscitó intensas discusiones entre los defensores de la autonomía municipal y su acción como espacios políticos frente a un sector conservador que pugnaba por la recuperación del papel administrativo del municipio.

En el debate del Constituyente, los primeros estuvieron representados por los diputados José María del Castillo Velasco, Ponciano Arriaga e Isidoro Olvera quienes veían al municipio como la base del bienestar económico de la sociedad. Para Castillo Velasco, el municipio se convertiría en el garante de los derechos de libertad y de las oportunidades de bienestar para los ciudadanos. Por tanto se debía fomentar la existencia de un municipio autónomo con capacidad para legislar, votar y recaudar impuestos. En la propuesta del diputado Olvera se reconocía el límite a las funciones de los ayuntamientos establecido por el poder ejecutivo, pero no invalidaba su papel de portavoz de los ciudadanos en asuntos contenciosos sobre aguas, tierras o montes y administrar sus caudales para la instrucción pública, policía y caminos. Para Castillo Velasco y Olvera, los poderes municipales eran los más facultados para garantizar los derechos individuales y la consolidación de la propiedad privada. Ambas tareas representarían para las autoridades locales mayor responsabilidad ante sus representados, sin negar el papel del gobernador en la mediación de las relaciones entre la población y sus autoridades.³³

De la postura de los diputados Castillo y Olvera es importante señalar sus esfuerzos por fomentar una relación de corresponsabilidad entre autoridad local y ciudadanos para el cumplimiento de los derechos señalados en la Constitución. La posición de los tres diputados era que

³² Gómez Farías, "Proyectos para la nueva constitución, 1846", 1991.

³³ Zarco Francisco, *Historia del Congreso*, 1899.

el fortalecimiento de los poderes municipales requería de un equilibrio entre beneficios económicos, derechos políticos y formas de gobierno, reconociendo a los ayuntamientos como la base para la existencia de los poderes estatal y federal. La propuesta de este grupo de diputados defensores del municipio libre fue rechazada por la mayoría del congreso constituyente, pues consideraron que atentaba con las formas de ejercer la soberanía y el federalismo en el sentido que la autonomía del municipio podría culminar en una atomización de los poderes de gobierno y legislativo, y con ello amenazar el pacto federal. En esa posición se encontraba el diputado Ignacio Ramírez que criticaba toda propuesta de “soberanía” y pugnaba por una relación subordinada a las autoridades superiores de quienes recibían instrucciones y normas. En su lectura, el gobierno municipal no resultaba satisfactorio pues en él se reflejaban la injusta distribución de la riqueza, la escasa participación ciudadana y los consecuentes rezagos en educación y salud.

El debate sobre el papel y atribuciones de los municipios en el proyecto político liberal no superó los conflictos y se resolvió dejando en libertad a las legislaturas estatales para definir su gobierno interior reconociendo lo estipulado por la federación. Con esta decisión, la organización municipal quedó en manos de las constituciones estatales y, por lo tanto, debilitaba la posición de los derechos de libertad y autonomía de carácter constitucionales y supeditaba la obtención de los mismos al equilibrio de fuerzas entre los poderes de gobierno al interior de los estados. La Constitución de 1857 no tuvo efectos inmediatos ya que su promulgación acrecentó los conflictos entre liberales y conservadores, una vez recuperada la paz con el triunfo de la república y el reconocimiento de la Constitución de 1857, los poderes estatales en conjunto con sus legislaturas locales procedieron a la regulación de su gobierno interno.

En el tránsito, conviene no perder de vista el proyecto fiscal puesto en marcha por el segundo imperio mexicano, Carlos de Jesús Becerril explica que no obstante que el estado de necesidad para hacerse de recursos se impuso a la doctrina jurídica y económica hubo un proyecto de reorganización del sistema tributario particularmente en lo referen-

te a la parte administrativa, un proceso de centralización fiscal que intentó afianzar la autonomía tributaria de las municipalidades, cuyos ingresos se mantuvieron separados del presupuesto de ingresos.³⁴ No obstante, el mismo autor señala que el Imperio no estuvo exento de la tensión fiscal entre el gobierno central y los departamentos por el control de los impuestos. En este sentido hubo disposiciones tributarias cuyo fin fue dejar en claro que la única potestad impositiva sería la del Imperio y los departamentos meros instrumentos de aplicación de la política fiscal decretada en el centro.³⁵ Pero no queda claro el tipo de potestades fiscales que pudieron ejercer los municipios, una línea de investigación sobre la que se hace necesario abundar para explicar el papel que cumplieron los municipios como espacio de acción de las élites para resistir los embates de centralización y transformación de la fiscalidad durante el segundo Imperio.

En materia de jurisdicciones fiscales fue hasta el decenio de 1870 que la federación y los estados procedieron a organizar las atribuciones impositivas que podían ejercer en los ciudadanos. Y si bien había quedado definido el carácter administrativo de los municipios en el gobierno del territorio, los alcances de sus jurisdicciones fiscales no resultaban del todo claros. Al respecto, Castillo Velasco consideraba que la ley vigente en el gobierno del erario municipal era la dictada en 1813 en el contexto de la Constitución gaditana, que otorgaba libertad a los ayuntamientos para la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, pues no obstante los debates durante el constituyente de 1856, los estados aún no se habían dado a la tarea de organizar el gobierno interior y las atribuciones de las corporaciones municipales.

La jurisdicción fiscal no había variado en el centralismo e incluso en estados como Coahuila, la Hacienda estatal dependía de las transferencias que por contingente las municipalidades entregasen a la tesorería. La otra condición que hizo evidente Castillo Velasco es que la federación y los estados carecían de información respecto al alcance de las facultades fiscales que ejercían los municipios, lo que en términos

³⁴ Becerril Hernández, *Hacienda pública y administración*, 2015, p. 161.

³⁵ Becerril Hernández, *Hacienda pública y administración*, 2015, p. 207.

similares había señalado Valentín Gómez Farías, la diversidad de usos y costumbres en los gobiernos locales.³⁶ Desde la dimensión política, Alicia Hernández explica este periodo como una reversión de la política en la esfera municipal, puesto que las mayores competencias que de derecho o *de facto* asumen los poderes federales y estatales conllevó a que la representación política que en otro momento requirió de la población quedara en manos de los colegios electorales, una oligarquía condicionada “desde arriba” que reforzó al poder estatal y federal.³⁷

En este contexto, la trayectoria de la jurisdicción fiscal de los municipios después de la república restaurada debe leerse en el contexto de las transformaciones políticas de un federalismo que al tiempo que reconocía los poderes estatales también buscaba mecanismos para que las élites regionales reconocieran la potestad de la federación en la definición de una política fiscal. En la jurisdicción municipal, esta política federal se hizo visible en dos estrategias. La primera fue la abolición de los impuestos indirectos que gravaban el consumo y la circulación de mercancías y la segunda la liberalización de un mercado de tierras que obligó a las corporaciones capitulares a deshacerse de sus tierras y que tuvo efectos negativos particularmente en las propiedades comunales.³⁸ La historiografía ha puesto mayor atención en los pueblos de matriz indígena y en menor medida sobre los ayuntamientos.³⁹ Los tipos de propiedad que se reconocían y sujetas a las leyes de desamortización de 1856 eran el fundo legal (la tierra ocupada para la construcción de casas, la iglesia y la plaza), tierras de común repartimiento (distribuidas individualmente entre los jefes de familia) ejidos (todos podían disfrutar

³⁶ Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho*, 1874.

³⁷ En palabras de la autora: “La creciente centralización de competencias políticas y administrativas descrita tanto a nivel de los estados como a nivel nacional, se acompañó del reforzamiento de los gobernadores y de los cuerpos intermedios, es decir, electores y jefes políticos”. Hernández Chávez, *La transición republicana* 1993, p. 93-96.

³⁸ Una revisión historiográfica puede verse en Marino, “La desamortización de tierras, 2001.

³⁹ Al respecto, Antonio Escobar, Romana Falcón y Martín Sánchez explican “se han escrito cientos por no decir miles de páginas sobre la desamortización civil de los pueblos indígenas y sólo unas cuantas sobre los ayuntamientos. esto no ha sido un tema de moda en la historiografía mexicanista, y de algún modo, aunque no se diga abierta, se sigue considerando, a veces con razón, que la ley de 1856 tuvo un impacto directo en las localidades indígenas”. Escobar Ohmstede, Romana Falcón y Martín Sánchez, “En pos de las tierras civiles,” 2017, p. 26.

de ellas y propios (terrenos parte del pueblos que se arrendaban). Esta estructura en distintos momentos y acordes a las condiciones regionales se vio amenazada por la ley de 1856 y la de 1894 de terrenos baldíos.⁴⁰

La legislación liberal facultó a los arrendatarios al “denuncio” de las propiedades y por lo tanto se obligó a las corporaciones a la venta de las tierras. Así, aquellos pueblos que hasta el decenio de 1870 habían logrado mantener sus tierras bajo el concepto de propios tuvieron que ponerlas en el mercado. Si bien es cierto que la historiografía ha señalado distintas estrategias de las corporaciones municipales para hacer frente a las leyes de desamortización y terrenos baldíos, estas estrategias dependieron de la fortaleza de los municipios y del equilibrio de fuerzas en la política estatal.⁴¹ Al respecto, conviene preguntarse por la relación entre propios e ingresos fiscales a las haciendas municipales pues es evidente que la recaudación por arrendamientos de terrenos debió desaparecer del presupuesto de ingresos. Sin negar los recursos de contención de las leyes liberales, las leyes de desamortización y la de terrenos baldíos significaron un primer embate a los ingresos en la jurisdicción municipal.

Pero, no hay que perder de vista que el fortalecimiento de la propiedad individual significó la expansión de la base gravable a la propiedad rústica pues los nuevos propietarios debían pagar impuestos sobre sus

⁴⁰ La ley Lerdo dictó que las tierras en manos de las comunidades y de los ayuntamientos debían ser parceladas y entregadas a propiedad a los individuos que las usufructuaban. Los obstáculos para su realización llevaron a reiteradas disposiciones federales para su cumplimiento con nuevas leyes de colonización y ocupación de tierras baldías. Daniela Marino considera que las sucesivas legislaciones generaron nuevas dificultades y en ocasiones contradicciones y dudas para la división de las tierras, particularmente en el caso de los ejidos de los pueblos. Marino, “La desamortización de tierras, 2001, Kourí Emilio, *Un pueblo dividido*, 2013 Ducey, “Tierras comunales y rebeliones, 1989, Fajardo Peña, “La privatización de la tierra, 2009.

⁴¹ véase, Escobar Ohmstede, Romana Falcón, y Martín Sánchez Rodríguez, “En pos de las tierras civiles”, 2017. En su análisis de la historiografía referente a la desamortización, Daniela Marino encuentra que en las investigaciones de lo que ella define como una tercera generación (1981-2000) predominan los análisis con perspectiva regional, estatal, distrital o municipal que permite poner a prueba los supuestos que las generaciones historiográficas previas definieron para el plano nacional. De esta generación, entre otros temas, destaca el importante papel de la negociación entre todos los actores involucrados para determinar el éxito, los tiempos y las formas de concreción de la desamortización. Una evidencia, dice la autora, de los pueblos como actores políticos, más allá de la disolución de los sujetos colectivos deseada y legislada por las elites liberales. Marino, “La desamortización de las tierras, 2001, p. 40.

tierras. Antonio Escobar, Romana Falcón y Martín Sánchez señalan que incluso el espíritu de la Ley de 1856 era de carácter fiscal debido a que los terrenos a desamortizar se definieron acorde a la tasa que los nuevos propietarios debían pagar.⁴² Sin por ello negar la importancia de un mercado de tierras, la ley de 1856 tuvo como fin el cobro de impuestos a la propiedad rústica, impuestos que quedaron como parte de la jurisdicción fiscal de los estados y de los que pudieron obtener un porcentaje los municipios, con el visto bueno de las legislaturas y los gobernadores. La comprensión de estos procesos y sus efectos en los erarios municipales requiere también ampliar nuestro conocimiento respecto a las distintas formas de propiedad, el número de hectáreas y reconocer las naturalezas jurídicas y de regímenes de propiedad existentes en el México decimonónico. Otro efecto en el municipio a causa de los procesos de desamortización es el señalado por Carmen Salinas para el Estado de México. La autora encuentra que la desamortización empujó a los municipios a “una lucha tenaz por obtener mayores recursos”.⁴³ En estas condiciones, las opciones de los municipios fueron acotar sus presupuestos según la disminución de sus rentas por arrendamientos o buscar estrategias de negociación política para obtener ingresos extraordinarios o transferencia de las rentas que el estado recaudaba de los ciudadanos.⁴⁴

La otra política liberal con efectos en los erarios de los ayuntamientos fue la transición a una fiscalidad directa y los esfuerzos federales y estatales por consolidar sus respectivas haciendas en detrimento de las municipales. Aquí se observan dos estrategias, la prohibición del cobro de impuestos alcabulatorios y por lo tanto el fortalecimiento de impues-

⁴² Escobar Ohmstede, Romana Falcón, Martín Sánchez, “En pos de las tierras civiles”, p. 41.

⁴³ A la par de la política de desamortización en el Estado de México, los municipios enfrentaron un proceso de reorganización político-territorial, lo que resultó en la consolidación de autoridades municipales como empleados públicos al servicio de los poderes estatales. En palabras de Carmen Salinas, “ambas políticas gubernamentales fueron exitosas para las autoridades estatales, porque lograron: control político-administrativo del territorio municipal (por medio de jefes políticos), aplicación de las disposiciones del poder Legislativo en cada una de las actividades municipales y pérdida de fortaleza del ayuntamiento como representante que respondían a los intereses de los habitantes”. Salinas Sandoval, *Política y sociedad*, 1996 pp. 65-69.

⁴⁴ Una lectura de la Hacienda pública estatal de este periodo puede verse en: Riguzzi, “El difícil camino”, 1994.

tos directos y el uso del presupuesto como garante de las facultades y legitimidad fiscal de los municipios.⁴⁵ La abolición de las alcabalas era uno de los compromisos de la revolución de Ayutla y quedó aprobada en la Constitución de 1857. No obstante la voluntad de la federación y la conveniencia que estados y elite encontraban en derogar el viejo impuesto colonial, las fiscalidades estatales y municipales resultaban complejas y buena parte de ellas argumentó que no podían prescindir de los recursos que recaudaban los erarios por los impuestos alcabala- torios.⁴⁶ Desde la federación, el ministro de Hacienda, Matías Romero fue un decidido impulsor de la modernización tributaria que requería fortalecer la fiscalidad federal y lograr la abolición de las alcabalas, aunque en este caso fue un proceso paulatino.⁴⁷

El fortalecimiento de la hacienda federal tuvo eco en las haciendas estatales que también llevaron a cabo sus propios proyectos de reforma fiscal en detrimento de las haciendas municipales. El informe preparado por Guadalupe Villers ofrece un panorama de los erarios locales y los efectos de una centralización fiscal en la federación y los estados según los datos recabados por la Secretaría de Hacienda en 1910.⁴⁸ Una constante en las haciendas estatales es el uso del presupuesto para determinar la capacidad de exacción de los municipios y por lo tanto a gobernadores y legisladores como los encargados de evaluar y legitimar las contribuciones que los ayuntamientos demandarán a sus ciudadanos. De los registros presentados es posible plantear que las élites estatales habían logrado reducir a los municipios a su carácter de instancias administrativas por lo que sus erarios dependían de su acción de gobierno y en última instancia de las participaciones que se obtuviesen de los impuestos estatales. El registro incluye a los 27 estados de la federación y con excepción de Oaxaca en el que no aporta información

⁴⁵ Jáuregui, "De re tributaria. ¿Qué son las contribuciones?", 2006.

⁴⁶ Rhi Sausi, Molina, *El mal necesario*, 2014.

⁴⁷ Graciela Márquez señala que el proyecto de Matías Romero tenía cuatro ejes: aumento de la recaudación interna, estímulo de la actividad económica interna, mayor eficiencia en la administración de recursos y solución al problema de la deuda pública. Márquez, "El proyecto hacendario", 2002. Un análisis puntual de las estrategias para el aumento de la recaudación puede verse en Rhi Sausi, "¿Cómo aventurarse a perder lo que existe?", 2005.

⁴⁸ Villers, *La Hacienda pública*, 1911.

de los municipios, en el resto de los estados ofrece un registro de la naturaleza de los erarios. Una lectura del conjunto permite señalar que en Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Puebla, Veracruz y Zacatecas el erario municipal dependía del porcentaje que las legislaturas concediesen de los impuestos estatales, por ejemplo, del patente, impuesto personal, fincas rústicas y urbanas. En el caso de Zacatecas, Villers explica que el erario municipal es más “un tecnicismo legal”, pues lo que existen son “subvenciones municipales.

Otra lectura de los erarios municipales es que en los casos de Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas se habían formado leyes generales para definir la jurisdicción de la fiscalidad municipal, lo que reafirmaba su carácter administrativo y supeditados a la acción de los jefes políticos y de la fiscalidad estatal para contar con ingresos. De la evaluación llama la atención que en los estados de Durango y Michoacán⁴⁹ solo existía un presupuesto que definía los gastos de la administración y gobierno del estado, que incluía a los municipios.⁵⁰ Es decir, no existía erario municipal. Una posición distinta es la que refiere para el estado de Hidalgo donde el municipio se reconocía como un cuarto poder por lo que tenía facultad para presentarse en la legislatura y por lo tanto solicitar sus ingresos. No obstante, es uno de los estados señalados por Villers donde los municipios están sujetos a las subvenciones estatales. Es posible que en su carácter de cuarto poder, los municipios tuvieran capacidad para solicitar el monto del porcentaje que podían obtener de los impuestos estatales.⁵¹

⁴⁹ Abel Padilla explica que en la ley fiscal de 1911/1912 hubo intentos de separar los tributos municipales, pero siguieron clasificados bajo el rubro de “aprovechamientos diversos”. Padilla Jacobo, “Hacienda pública y reformas”, 2015, p. 210.

⁵⁰ Un análisis de la Hacienda pública michoacana puede verse en Silva Riquer, “La construcción de la Hacienda pública”, 2015b.

⁵¹ En la presentación de su estudio, Villers expuso los problemas a los que se enfrentó para explicar los impuestos existentes en la república. En sus palabras: “se debe esto a que, bajo una misma denominación se comprenden en diversas entidades federativas, impuestos que por su naturaleza son distintos; y a la inversa, hay impuestos que por su naturaleza son idénticos y se nombran diferentemente de uno a otro estado de la república” Villers, *La Hacienda pública*, 1911, vol. 1, p. 3.

Por último, con excepción de Michoacán y Durango, en el resto de municipios se recaudaban impuestos que muestran la transición política y de gobierno de los municipios liberales al supeditarlos al gobierno administrativo de su jurisdicción. Las constantes en los ingresos fueron recaudaciones de mercados, diversiones públicas, rastro, multas, arrendamientos de piso, cobro por banquetas, juegos, casas de empeño, pesos y medidas, herraje de ganado, inspección sanitaria, cobros por estancia de enfermos y presos, carros y coches, por señalar las más comunes. No obstante la diversidad de los impuestos, los ingresos resultaban reducidos, de ahí la importancia de las subvenciones estatales o la incorporación de los arbitrios estatales a la jurisdicción municipal. Un ejemplo de esto último fueron los impuestos a la propiedad urbana y rural y los patentes a establecimientos mercantiles e industriales. En ambos casos, la facultad es estatal que a su vez se obtuvo de la federación como un aliciente para derogar las alcabalas. Por el contrario, la concesión que hicieron los estados a los municipios estuvo acorde a las funciones que cumplieron en el registro de los contribuyentes, como una de sus tareas administrativas.

El registro de los erarios municipales presentado por Villers muestra la debilidad de los municipios con una capacidad recaudatoria dependiente de la autorización de las haciendas estatales y de la federación. El liberalismo mantuvo a los municipios como entidades de gobierno elegidas por sus ciudadanos y por lo tanto con legitimidad y autonomía política al interior de su jurisdicción, sin embargo, encontró mecanismos para contener su autonomía en la recaudación de gravámenes. En el caso veracruzano, las legislaturas argumentaron que limitar la acción de los regidores en el manejo de su erario se justificaba por la escasa preparación de los munícipes para tratar en materias de hacienda.

Sin negar la extensa historiografía que explica las formas de construcción y articulación de la Hacienda pública liberal, es escaso el conocimiento de la trayectoria de los erarios municipales. Estos vacíos pueden deberse, de nueva cuenta, a la baja representatividad de sus recursos, pero también a la debilidad institucional de un erario que carecía de autonomía y se había convertido en subsidiaria de la hacienda estatal. El liberalismo parecía haber logrado una aspiración de larga

aliento, la centralización fiscal en los gobiernos estatales y la federación. Las subvenciones estatales, el presupuesto y las legislaturas y gobernadores formaron un conjunto de estrategias dirigidas al control del municipio que reflejaban el papel que cumplía en el régimen de gobierno porfiriano. De ahí la importancia de explicar la trayectoria política del municipio en el liberalismo, un carácter administrativo en el que no era necesario la autonomía financiera.

Por último, conviene tener en cuenta en este periodo que el fortalecimiento de las haciendas estatales en detrimento de las municipales conllevó la definición de una política fiscal como instrumento para la atracción de capitales a inversión en los sectores de la economía, y la consolidación de un gasto público. En el primer caso, solo fue posible en la medida que las haciendas estatales tuvieron capacidad para controlar lo que Gómez Farías definió como los usos y costumbres de las localidades. Y en efecto, entre la Constitución de Cádiz y el triunfo de la República liberal, los municipios habían sobrellevado sus jurisdicciones por su necesidad para gobernar un territorio. Por el contrario, en la consolidación del proyecto político porfiriano, la federación, los estados y sus legislaturas ocuparon su lugar en el gobierno del territorio.

La inversión en el gasto público fue una facultad de las legislaturas locales y de la federación por ejemplo comunicaciones, infraestructura urbana, abasto de agua, electricidad, salud y educación. Con los datos presentados por Villers de los municipios de las ciudades capitales se puede señalar que los principales rubros de gasto en los municipios liberales eran administración, limpieza, obras públicas, seguridad, cárceles, mercado, rastro. En el caso de la instrucción primaria, los municipios de Aguascalientes, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán fueron los únicos que reportaron recursos para la educación básica y en el caso de Chiapas los recursos aportados por el ayuntamiento solo eran para los premios a los mejores estudiantes. En el caso de Tlaxcala no hay registro de gastos en la contabilidad municipal, es posible suponer que el estado no entregó el registro, aunque si hay información del gasto por parte de la tesorería estatal.

En este contexto, las reivindicaciones del municipio libre expresadas durante el conflicto revolucionario no solo conllevan reclamacio-

nes políticas, elecciones libres y la eliminación del jefe político, también eran expresión de los debilitados erarios que sobrevivían con el cobro de multas, mercados y de las subvenciones de la hacienda estatal. No obstante el discurso político y las reivindicaciones revolucionarias, en la Constitución de 1917 el municipio no recobró las atribuciones fiscales perdidas durante el liberalismo, pues se insistió en que las contribuciones que conformarían su hacienda estarían determinadas por las legislaturas estatales y serían acordes a sus necesidades. De acuerdo con Luis Aboites, esta definición de las atribuciones fiscales de los municipios debe explicarse en el contexto de un proyecto federal que buscaba la modernización de las finanzas públicas mediante impuestos directos, combatir la anarquía y eliminar la contribución federal.⁵² Otro de los elementos más representativos de la modernidad fiscal posrevolucionaria fue la idea de centralizar la recaudación y legislación de los ramos tributarios en manos de la federación argumentando que sólo ésta tenía la “visión” para impulsar el bienestar del país entero.

Desde el caso michoacano, Abel Padilla explica que la municipalización fiscal fue un proceso ambiguo bajo el discurso del “municipio libre”, esto por la difusa delimitación de las facultades, funciones y jurisdicciones fiscales entre el estado y sus municipios.⁵³ Como parte del discurso carrancista del municipio libre, en Michoacán se avanzó en reformas que delimitaran la jurisdicción entre las haciendas municipal y estatal y por lo tanto de sus estructuras impositivas. Otra reforma importante fue otorgar facultades a los municipios para nombrar a sus tesoreros y formar su plan de arbitrios y presupuesto de gastos. No obstante estos avances, Padilla explica que dichas acciones estaban sujetas a la aprobación de los congresos. Sin embargo, continuaron los esfuerzos para definir estructuras fiscales de exclusiva competencia municipal, por ejemplo, el traslado del estado a los municipios del impuesto de patente sobre giros mercantiles, industriales y ejercicios profesionales. Pero el estado no renunció del todo al control e intervino en su recaudación y distribución de los ingresos. Desde el caso michoacano, la in-

⁵² Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios*, 2015.

⁵³ Padilla Jacobo, “Hacienda pública y reformas”, 2015, p. 208.

vestigación de Abel Padilla hace evidente las contradicciones entre el discurso político y los decretos constitucionales de municipio libre con la injerencia que mantuvieron las jurisdicciones estatales, bien desde la posición de las legislaturas o incluso por los procesos de centralización fiscal que la federación puso en marcha en el decenio de los treinta.

Como ya se ha señalado a lo largo del texto los procesos de centralización desde la federación deben pensarse también a la luz de los municipios y por lo tanto su reconocimiento en los conflictos y tensiones resultados de la convivencia de tres jurisdicciones fiscales. Pero en el siglo XX, cobra especial relevancia el sistema de participaciones como una estrategia para fortalecer la federación en detrimento de la fiscalidad estatal, pero sobre todo municipal. El análisis de la centralización fiscal en el siglo XX mexicano realizada por Luis Aboites lanza como hipótesis que la edificación del poder nacional vulneró aún más la debilitada base de ingresos municipales y la despatrimonialización del municipio desde el siglo XIX fue “perseverante”, al mismo tiempo que se mantuvo la presión ejercida por los gobiernos estatales. Los datos analizados por el autor le permiten señalar que para 1910, los municipios manejaban el 44 por ciento de la riqueza fiscal estatal, pasaron a un 38 por ciento en 1930, a 24 por ciento en 1950 y a 21 por ciento en 1970.⁵⁴ De sus datos conviene matizar que de acuerdo a lo mostrado por Guadalupe Villers la riqueza del municipio porfiriano dependía de las subvenciones estatales y por lo tanto acorde a la relación vertical en la estructura gubernamental, una subvención que es importante considerar al momento de hablar de la participación porcentual de los ingresos municipales respecto al total estatal. No obstante ello, los datos muestran una tendencia a desaparecer la jurisdicción fiscal de los municipios y a limitarse a ingresos por licencias, permisos o multas. Aunque Aboites reconoce las complejidades internas en las entidades que requieren estudios puntuales que permitan explicar la trayectoria de la fiscalidad municipal. Otra de las interrogantes que se plantea el autor es la importancia que en el siglo XX parece adquirir la tipología de la estructura municipal al distinguir entre municipios capitales, ur-

⁵⁴ Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios*, 2003, p. 323.

banos en ciudades medias, rurales y rurales indígenas. A esta tipología convendría agregar municipios de nueva creación o aquellos surgidos a la luz de movimientos sociales o fortalecimiento de actividades económicas, los municipios petroleros en Veracruz son un buen ejemplo de ello, o aquellos municipios donde las políticas de urbanización buscaron estrategias para aumentar sus ingresos.⁵⁵ Es decir, si en el siglo XIX observamos los esfuerzos de las comunidades y élites municipales por sostener sus formas de organización y gobierno local, el siglo XX no fue ajeno a esta tendencia, pero debió enfrentarse al fortalecimiento de un sistema político y fiscal que privilegió la centralización como estrategia para el desarrollo de su economía y de un sistema político.

Lo hasta ahora señalado son algunos de los ejes abordados por la historiografía⁵⁶ en la que se hacen evidentes los escasos trabajos que tengan como punto de partida el municipio o su fiscalidad. En esta perspectiva, el mejor representado es el siglo XVIII con investigaciones que toman como punto de partida las reformas administrativas, urbanas y fiscales a las que se sometieron los ayuntamientos de indios y españoles; destacan en esta línea las investigaciones de Esteban Sánchez de Tagle, Annick Lemperiere, Yovana Celaya, Jorge Silva Riquer, Luis Juventino García y Dorothy Tanck de Estrada. El trabajo de Gisela Moncada ofrece una lectura novedosa de la fiscalidad municipal a partir de los procesos de transición política y económica que enfrentó el ayuntamiento de la ciudad de México con las políticas del libre comercio. Desde la política del abasto en manos del ayuntamiento, la perspectiva abordada por Gisela Moncada ofrece nuevas lecturas de los cambios en la naturaleza fiscal del municipio. Otra lectura indirecta de los usos de la Hacienda municipal es la presentada en la investigación de Enriqueta Quiroz en el caso de las obras públicas realizadas por el ayuntamiento de la ciudad de México y por lo tanto la búsqueda y manejo de los fondos para el financiamiento de las mismas. La obra

⁵⁵ Para el caso de Veracruz, véase, Quiñonez Efrain, "Cambios, continuidades y reacomodos", 2014, en Michoacán García Naranjo, "Ayuntamiento y los procesos", 2015.

⁵⁶ Los textos citados a continuación se encuentran debidamente referenciados a lo largo del texto y en la bibliografía, aquí solo hacemos un recuento de lo ya dicho por lo que evitamos la repetición en las notas al pie.

pública en manos del ayuntamiento también fue un medio para obtener recursos por impuestos o donativos de la elite, es otra perspectiva para explicar el funcionamiento y cambios en el erario municipal y será un tema recurrente en los municipios para mantener sus fondos o justificar la llegada de nuevos recursos.

Para el largo siglo XIX, el análisis es más desigual pues si bien tenemos mejor conocimiento de los distintos proyectos fiscales que se pusieron en marcha, la perspectiva del municipio es aún escasa, la excepción es la investigación realizada por Marco Antonio Vázquez Rocha para el municipio de San Luis Potosí que aporta interesantes datos del comportamiento de un municipio y su reforma liberal antes del gran proyecto nacional plasmado en la Constitución de 1857. El trabajo de Carmen Salinas sin duda es un referente obligado para entender el municipio en el Estado de México en su dimensión política y social y desde aquí comprender las transformaciones en su fiscalidad. En este sentido se encuentran los trabajos de Manuel Chust, Michael Ducey, José Antonio Serrano, José Antonio Serrano y Alicia Tecuanhey sin tener como objeto a la fiscalidad local, sus investigaciones explican la transformación política del municipio y, por tanto, ofrecen elementos para entender el papel de la fiscalidad en tales cambios. Una lectura indirecta para comprender los efectos de las políticas desamortizadoras en los erarios municipales puede rastrearse en los trabajos de Michael Ducey, Emilio Kouri, Gabriel Fajardo, Daniela Marino y Antonio Escobar.

Las investigaciones que tienen como objeto los distintos proyectos fiscales han privilegiado la lectura desde el estado nación, sea federal, monarquía o centralista y con resultados desiguales podemos entender cómo se insertaron los municipios en tales proyectos, Manuel Miño, Carlos Marichal y Paolo Riguzzi para el siglo XIX en el Estado de México, Javier Torres Medina para el centralismo, Carlos de Jesús Becerril en el segundo imperio, Marcello Carmagnni para el porfiriato y Luz María Uhthoff y Luis Aboites para el siglo XX. Por lo que se refiere a estudios desde las finanzas estatales destaca el estudio comparativo realizado por Cecilia Zuleta en los estados de Morelos y Yucatán y las investigaciones de Jorge Silva y Abel Padilla para Michoacán. Por último, es posible acercarnos a la fiscalidad municipal desde aquellos tra-

bajos que tienen como objeto el comportamiento de un impuesto que tuvo efectos en los erarios municipales, destacan los trabajos de Ernest Sánchez Santiró, Luis Jáuregui y en coautoría María José Rhi Sausi y María del Ángel Molina.

En la historiografía mexicana, los estudios que toman como punto de partida la fiscalidad, han tenido un importante desarrollo en los últimos tres decenios y han explicado la fiscalidad no solo como un proceso contable de ingresos y gastos, sino como parte sustancial de las transformaciones políticas, de la creación de instituciones y del comportamiento de la economía. Por ello la importancia de avanzar en una línea de investigación que explique formas, medios y recursos para la construcción de la fiscalidad municipal y se reconozca a dicha fiscalidad como una jurisdicción que estuvo en interacción constante con otros erarios: regio, eclesiástico, estatal, departamental, federal y central. Contribuir a esa discusión es lo que buscan los textos que a continuación se reseñan.

La estructura de la obra

De los ejes señalados en la introducción y de los varios temas pendientes en el debate historiográfico, la estructura de la obra compilada presenta al menos tres desde los cuales se busca abonar al estudio de los erarios municipales. El primero son los trabajos que tuvieron como punto de partida reconocer los procesos de transición política de la monarquía hispánica al liberalismo y la fuerza de los procesos constitucionales, en este eje se ubican los estudios de Ana María Parrilla, Luis Juventino García y Gisela Moncada. La investigación de Parrilla ofrece las primeras respuestas de un ayuntamiento a las transformaciones de la monarquía hispánica del comercio libre que en la primera década del siglo XIX ya dejaba sentir sus efectos en los antiguos sistemas monopólicos de abasto al mercado urbano. No está demás señalar que dichos sistemas de abasto en manos de los municipios controlaban el mercado de maíz, harina y carne eran una fuente importante de ingresos para los erarios municipales, como lo expone Ana María Parrilla. La liberalización del mercado de carne alteró la estructura fiscal, pero también

la posición de la elite política municipal; son estas preguntas guías las que la autora toma como punto de partida para dar cuenta de las estrategias de los actores políticos, pero sobre todo los efectos en los planes de arbitrios al perder el ingreso por el monopolio de la venta de carne.

El texto de Luis Juventino García parte de reconocer la importancia de analizar la transición del régimen colonial al primer liberalismo a partir del tema de los bienes patrimoniales de los pueblos de indios. Tomando como referente empírico las actas de las diputaciones provinciales se demuestra que los ayuntamientos constitucionales que se comenzaron a erigir a partir de 1820 reclamaron como parte de su Hacienda municipal las tierras pertenecientes a las extintas repúblicas de indios debido a que habían quedado circunscritas dentro de la demarcación territorial que administraban. Sin embargo, el tránsito de bienes de comunidad a la masa de propios de las nuevas corporaciones concejiles no fue un proceso exento de controversias. Las protestas e interpelaciones ante aquel órgano legislativo orillaron a la aplicación de soluciones provisionales que permitieron oxigenar las exiguas arcas municipales, en tanto que se buscaba la aplicación de una política general sobre la materia que tardaría tiempo en llegar.

Desde la Ciudad de México, Gisela Moncada aborda uno de los ayuntamientos con mayor fuerza política, pero no por ello exento de conflictos fiscales que otros municipios experimentaban con el advenimiento del liberalismo y el estado nación. El objetivo es explicar cuáles fueron los avatares al interior del cabildo en su lucha por mantener la autogestión de sus finanzas, particularmente durante la primera mitad del siglo XIX, cuando al crearse la nación se vieron amenazadas las autonomías de varios ayuntamientos. La investigación muestra de qué forma el ayuntamiento de la Ciudad de México utilizó su larga trayectoria como gobierno local para fortalecer sus estructuras de fiscalización del comercio urbano, ya que este le proveía importantes ganancias a través del ingreso de los arbitrios municipales, así como del arrendamiento de plazas de mercados.

Un segundo eje son aquellos trabajos que reconocen y explican la fiscalidad liberal desde el diálogo entre municipio y gobierno estatales y por lo tanto las razones del funcionamiento de un erario municipal,

en el caso de San Luis Potosí las funciones de administración fiscal que cumple el municipio, mientras que para el caso de Guadalajara el autor nos explica cómo un proyecto de obra pública fue ocasión para obtener recursos para los ayuntamientos. El trabajo de Sergio Cañedo reconstruye algunos aspectos de las finanzas locales en San Luis Potosí, durante el proceso de instauración de la primera república federal. A lo largo del texto se exponen tres aspectos, el primero, la reorganización de la Hacienda pública municipal a partir de las disposiciones producidas por los poderes legislativos federal y local durante los primeros años de vida republicana, el énfasis se centra en el gobierno municipal de la capital del estado de San Luis Potosí; el segundo, pone atención en el uso que los gobiernos y congresos general y estatal hicieron del ayuntamiento como agente recaudador, para ello revisó dos impuestos: la contribución directa de tres días en el año (1823-1824) y el impuesto municipal a efectos extranjeros (1828-1830); finalmente, se presenta la reconstrucción de los ingresos del ayuntamiento de San Luis desde 1818 hasta 1834, con el fin de mostrar evidencia empírica que sea de utilidad para realizar comparaciones con otros ayuntamientos y contribuir a la comprensión de la conducta recaudatoria del ayuntamiento de la ciudad de San Luis Potosí.

Como parte del discurso de modernización y transformación del paisaje urbano, la investigación de Juan Hugo Sánchez explora el papel del ayuntamiento en Guadalajara con la introducción de agua al espacio urbano de su jurisdicción. El capítulo explica la jurisdicción de un municipio sobre los recursos hídricos y su aprovechamiento en la administración del recurso. Una administración reflejo del gobierno político del municipio, pero también por los recursos que su manejo ingresó a las arcas de la ciudad. La importancia del control de la subcuenca del río de San Juan de Dios se refleja en las distintas figuras construidas por los munícipes para beneficiarse de las utilidades del río; por ejemplo, el arrendamiento de las márgenes del río por la riqueza del subsuelo, o bien los negocios alrededor del uso de baños y lavaderos públicos.

Desde el manejo de la subcuenca, el estudio realizado por Juan Hugo Sánchez nos permite seguir las estrategias de un municipio para mantener el control del recurso hídrico a la luz de las transformacio-

nes urbanas, pero también con los efectos de los procesos de desamortización que afectaron el cauce de los ríos que formaba parte de la propiedad del municipio. El autor nos explica cómo el fortalecimiento del proyecto federal de impuesto del timbre tuvo efectos en los ingresos del municipio por mercedes de agua, lo que sin duda generó tensiones en la fiscalidad municipal, pero también en los contribuyentes que mediante amparos buscaron contener el aumento de gravámenes. La incorporación de los contribuyentes es un gran acierto del autor pues mira los avances de la fiscalidad liberal desde los ciudadanos que también debían reconocer y cumplir con la fiscalidad municipal. Una tensión política y de derechos de ciudadanía sobre los que vale la pena detenerse en futuras investigaciones.

Un último eje es aquel que busca explicar la respuesta de los municipios a los procesos de reforma y centralización fiscal. El trabajo de Yovana Celaya Nández toma como punto de partida la reforma liberal veracruzana que tuvo dos objetivos, el primero fue abolir las alcabalas y derechos de consumo y el segundo lograr un nuevo gobierno político y fiscal en sus municipios. Desde el ayuntamiento de Orizaba, la autora se propone explicar las estrategias del municipio para sin dejar de reconocer los objetivos de la reforma estatal defender sus ingresos y mantener su gasto. En el análisis se toma en cuenta el debate político de las funciones del municipio, el fortalecimiento de la fiscalidad directa, la incorporación de nuevas actividades productivas a la fiscalidad estatal y municipal y por último el uso del presupuesto desde las subvenciones o transferencias de impuestos de jurisdicción estatal en el erario municipal. Con estos ejes, el texto ofrece nuevas lecturas de la respuesta local a la reforma liberal y por lo tanto las estrategias de adaptación a la reforma a cambio de limitar su potestad fiscal, el municipio aumentó sus ingresos.

Por último, desde los planteamientos realizados por Luis Aboites, el texto de María del Ángel Molina Armenta se ocupa precisamente de una de las estrategias desde la federación para la inclusión del municipio en su proyecto de centralización. La autora analiza el sistema tributario del comercio y la industria y cómo éste permitió a la federación conceder mayor o menor dominio a las haciendas estatales sobre la definición y/o distribución del ingreso fiscal municipal en función

de los avances y retrocesos de la centralización federación-estados. Lo anterior le permite sostener que la legislación definida por la federación para el municipio sirvió como instrumento político para la centralización federal y local que se reflejó también en la distribución del ingreso fiscal entre los tres niveles de gobierno.

Sin negar el componente administrativo y contable que el análisis de la fiscalidad conlleva, los autores participantes en este volumen buscamos ofrecer nuevas lecturas que permitan ubicar a los erarios municipales como parte sustancial de las trayectorias políticas, económicas y fiscales que siguieron las otras jurisdicciones con las que convivieron, reconocemos que los tres ejes en los que se articulan los textos representan una pequeña ventana a la complejidad política, económica y territorial de la fiscalidad municipal, es por tanto una invitación a realizar nuevas investigaciones para comprender la trayectoria de los erarios municipales y pensarlos como categorías de análisis que permitan entender un fenómeno más amplio, como por ejemplo las debilidades del Estado en donde el municipio aparece como una institución inconclusa en los objetivos políticos y económicos en los que se ha supuesto.

Los trabajos son resultado de dos encuentros de trabajo que tuvieron lugar en la ciudad de Xalapa en 2018, que nos permitió a los autores exponer y retroalimentar nuestros trabajos. A ello se sumó la evaluación externa de dos pares a quienes agradecemos la generosidad y precisión en sus observaciones. Por último, el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana y el proyecto CONACYT “Régimen Municipal, élites y fiscalidad en Guatemala y México en tiempos del reformismo borbónico (1765-1824)” (CB-2016-286762) auspiciaron la publicación de esta obra.

Fuentes consultadas

Bibliografía

Aboites Aguilar, Luis, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003.

- Aboites Aguilar, Luis, "Imposición directa, combate a la *anarquía* y cambios en la relación federación-estados. Una caracterización general de los impuestos internos en México, 1920-1972", en Luis Aboites Aguilar, Luis Jáuregui, coordinadores, *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005, pp. 189-209.
- Becerril Hernández, Carlos de Jesús *Hacienda pública y administración fiscal. La legislación tributaria del segundo imperio mexicano (Antecedentes y desarrollo)*, México, Instituto Mora, 2015.
- Bobbio Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 2008, decimosexta edición.
- Caño Ortigosa José Luis, "Fuentes primarias para el estudio de las rentas de propios y arbitrios de los municipios indianos", *Naveg@mérica*. Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas, 2020, no. 25.
- Caño Ortigosa José Luis y María Laura Salinas, "Dossier. Introducción: Fuentes para una historia económica y social de América. Metodologías, prácticas e investigación en diálogo", en *Naveg@mérica*. Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas, 2020, no. 25
- Castillo Velasco, José María, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano, Tomo I y II*, Estudio Introductorio Alicia Hernández Chávez, México, primera edición facsimilar, 1994, UNAM.
- Celaya Nández Yovana, *Alcabalas y situados. Puebla en el sistema fiscal imperial, 1638-1742*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 2010.
- Celaya Nández, Yovana, "El ayuntamiento gaditano: la lucha por la apertura de espacios políticos locales, Cuautla, Santa Fe e Ixtacalco, 1812-1824", en Hilda Iparraguirre y María Isabel Campos Goenaga, (coordinadoras), *Hacia una nación moderna. La modernidad y la construcción de la nación en México*, México, Conacyt, ENAH, INAH, CONACULTA, 2011, pp. 61-87.
- Celaya Nández Yovana, "Las finanzas de las ciudades novohispanas ante el reformismo borbónico: una propuesta historiográfica" *Melanges de la Casa de Velázquez* t. 46,1, 2016, pp. 89-97.

- Celaya Nández Yovana, “La reforma borbónica en la construcción de la fiscalidad local. Los ayuntamientos novohispanos de Orizaba y Querétaro”, en Michel Bertrand y Zacarías Moutoukias, (coordinadores), *Cambio institucional y fiscalidad. Mundo hispánico, 1760-1850*, Madrid, Cassa de Velázquez, 2018, pp. 157-173.
- Celaya Nández, Yovana, “Administrar y gobernar la hacienda local: Contaduría, Intendentes y Regidores en el siglo XVIII”, en Yovana Celaya Nández, Ernest Sánchez Santiró, (coordinadores), *Hacienda e instituciones. Los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelaciones*, México, Instituto Mora, Universidad Veracruzana, 2019.
- Chust Calero, Manuel, “La revolución municipal, 1810-1823”, en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega, (editores), *Ayuntamientos y liberalismo en México*, México, El Colegio de Michoacán, Universidad Veracruzana, 2009, pp. 19-54.
- Real Academia Española. *Diccionario de la lengua castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las phrases y el modo de hablar, los provervios y refranes, y otras cosas convenientes al uso de la lengua [...]*. Compuesto por la Real Académiá Española. Madrid, Imprenta de Francisco del Hierro, 1726-1736.
- Ducey Michael Thomas, “Tierras comunales y rebeliones en el norte de Veracruz antes del porfiriato, 1821-1880: el proyecto liberal frustrado”, en *Anuario VI*, Centro de Estudios Históricos, Universidad Veracruzana, 1989, pp. 209-229.
- Dublan y Lozano, José María, *Legislación mexicana, Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, México, Editora Oficial, 1876.
- Escobar Ohmstede, Romana Falcón Vega, Martín Sánchez Rodríguez, “En pos de las tierras civiles corporativas en México: la desamortización civil de la segunda mitad del siglo XIX”, en Antonio Escobar Ohmstede, Romana Falcón Vega y Martín Sánchez Rodríguez, (coordinadores), *La desamortización civil desde perspectivas plurales*, El Colegio de México, El Colegio de Michoacán, CIESAS, México, 2017. Pp. 11-66.

- Fajardo Peña, Gabriel, “La privatización de la tierra y problemas agrarios en la Huasteca potosina, 1870-1920”, en Antonio Escobar Ohmstedte, Ana María Gutiérrez Rivas, (coordinadores), *Entretejiendo el mundo rural en el “Oriente” de San Luis Potosí, siglos XIX y XX*, México, CIESAS, El Colegio de San Luis, 2009, pp. 99-135.
- Frasquet Ivana, “El primer liberalismo en Nueva España, México y la revolución”, en Encarna G. Monerris, Ivana Frasquet, Carmen G. Monerris, (editores), *Cuando todo era posible. Liberalismo y antiliberalismo en España e Hispanoamérica (1780-1842)*, España, Silex, 2016, pp. 297-325
- García Lázaro Andrés, “Comerciantes y servicios públicos: el caso del alumbrado de la ciudad de México, 1790-1868”, en Yovana Celaya Nández, (coordinadora), *Actores sociales y propuestas metodológicas para su análisis histórico*, México, Instituto Mora, 2015, pp. 11-41.
- García Naranjo, Francisco Alejandro, “Ayuntamiento y los procesos locales de modernización en la ciudad de Uruapan (México), 1940-1960”, en *Historelo. Revista de Historia Regional y Local*, vol. 7, no. 13, enero-junio, 2015, pp. 146-188.
- García Martínez, Bernardo, *Señoríos, pueblos y municipios. Banco preliminar de información*, México, El Colegio de México, 2013.
- García Ruíz, Luis J., *Unidos en un mismo cuerpo. Monarquía y sociedad en un tiempo de reformas. Veracruz, 1764-1810*, México, El Colegio de Michoacán, Universidad Veracruzana, 2017.
- Gómez García Lidia, “Un linaje enfrentado por el poder: don Francisco Temamascuicuil y don Pedro Solcuatzin, caciques de Iztacamaxtitlan, siglo XVI”, en *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos* [En línea], Débats, 2011, consultado 23 de mayo de 2018. URL <http://journals.openedition.org/nuevomundo/60646>; DOI: 10.4000/nuevomundo.60646.
- Gómez Faría, Valentín, “Proyectos para la Nueva Constitución, 1846”, en Lilian Briseño, Laura Solares y Laura Suárez, *Valentín Gómez Farías y su lucha por el federalismo, 1822-1858*, México, Instituto Mora, 1991, pp. 378-383.
- Informe que sobre el estado de la administración pública debió presentar a la Honorable Asamblea en cumplimiento del artículo 79 de su reglamento interior, el gobierno del Departamento de Veracruz en 25 de diciembre de 1844 (1845)*, en Carmen Blázquez Domínguez, *Estado de Veracruz. Informe de sus*

- gobernadores, 1826-1986, Veracruz, México, Editora del Gobierno del Estado, 1986, tomo I, pp. 409-453.
- Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1993.
- Jáuregui Luis, “*De re tributaria. ¿Qué son las contribuciones directas?*”, en Luis Jáuregui, (coordinador), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006, pp. 9-45.
- Kourí Emilio (2013), *Un pueblo dividido. Comercio, propiedad y comunidad en Papantla, México*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2013.
- Lemperiere Annick, *Entre Dios y el rey: la república. La ciudad de México de los siglos XVI al XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
- Marino Daniela, “La desamortización de las tierras de los pueblos (centro de México, siglo XIX). Balance historiográfico y fuentes para su estudio”, en *América Latina en la historia económica. Boletín de fuentes*, vol. 16, México, Instituto Mora, 2001, pp. 33-43.
- Márquez Graciela, “El proyecto hacendario de Matías Romero”, en Leonor Ludlow (coordinadora), *Los secretarios de hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, IIH-UNAM, 2002, vol. 2, pp. 111-140.
- Moncada González Gisela, *La libertad comercial. El sistema de abasto de alimentos en la ciudad de México, 1810-1835*, México, Instituto Mora, 2013.
- Padilla Jacobo Abel, “Hacienda pública y reformas fiscales en Michoacán, 1896-1951”, en Jorge Silva Riquer, (coordinador), *Historia de la Hacienda pública en Michoacán, 1786-1951. Una historia larga*, Morelia Michoacán, México, Facultad de Historia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, El Colegio de San Luis, 2015, pp. 185-255.
- Quiroz Enriqueta, *Economía, obras públicas y trabajadores urbanos. Ciudad de México, 1687-1807*, México, Instituto Mora, 2016.
- Quiñonez Efrain, “Cambios, continuidades y reacomodos: conflicto político y alternancia en Santiago Tuxtla, Veracruz”, en Basset, Yann; Malik Tahar-Chaouch y Martín Aguilar (coordinadores). *Procesos democráticos en contextos de violencia: México y Colombia*. Universidad Veracruzana, 2014, pp. 251-286.

- Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España. Edición anotada de la Audiencia de la Nueva Galicia, edición y estudios, Marina Mantilla Trolle, Rafael Diego-Fernández Sotelo, Agustín Moreno Torres, México, Universidad de Guadalajara, El Colegio de Michoacán, El Colegio de Sonora, 2008.
- Riguzzi, Paolo, “El difícil camino hacia la modernidad: la Hacienda pública del Estado de México, 1870-1925”, en Carlos Marichal, Manuel Miño Grijalva, Paolo Riguzzi, *El primer siglo de la Hacienda pública del Estado de México, 1824-1923. Historia de la Hacienda Pública del Estado de México*, México, El Colegio Mexiquense, Gobierno del Estado de México, 1994, pp. 191-260.
- Rhi Sausi, María José, “¿Cómo aventurarse a perder lo que existe?": Una reflexión sobre el voluntarismo fiscal mexicano del siglo XIX”, en Luis Aboites Aguilar, Luis Jáuregui, (coordinadores), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005, pp. 115-140.
- Rhi Sausi, María José y María del Ángel Molina, *El mal necesario. Gobierno y contribuyentes ante el dilema de las alcabalas, siglos XIX y XX*, México, UAM-Iztapalapa, 2014.
- Sánchez de Tagle, Esteban, *Del gobierno y su tutela. La reforma a las haciendas locales del siglo XVIII y el cabildo de México*, México, INAH, 2014.
- Sánchez Santiró, Ernest, *Las alcabalas mexicanas (1821-1857). Los dilemas en la construcción de la hacienda nacional*, México, Instituto Mora, 2009.
- Salinas Sandoval, Ma. Del Carmen, *Política y sociedad en los municipios del Estado de México (1825-1880)*, México, El Colegio Mexiquense, A. C., 1996.
- Serrano Ortega, José Antonio, “Reforma municipal y elecciones en Guanajuato, 1820-1836”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano, (coordinadores), *Historia y nación II. Política y diplomacia en el siglo XIX mexicano*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 85-101.
- Silva Riquer, Jorge, *la reforma fiscal de los ayuntamientos novohispanos (1765-1812)*, Madrid, Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Marcial Pons, 2015.

- Silva Riquer, Jorge, “La construcción de la Hacienda pública en Michoacán, 1821-1896”, en Jorge Silva Riquer, (coordinador), *Historia de la Hacienda pública en Michoacán, 1786-1951. Una historia larga*, Morelia Michoacán, México, Facultad de Historia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, El Colegio de San Luis, 2015b, pp. 85-183.
- Tanck de Estrada, Dorothy, *Pueblos de indios y educación en el México colonial, 1750-1821*, México, El Colegio de México, 1999.
- Tecuanhuey Sandoval, Alicia, “Puebla, 1812-1825. Organización y contención de ayuntamientos constitucionales”, en Juan Ortiz Escamilla y José Antonio Serrano Ortega, (editores), *Ayuntamientos y liberalismo en México*, México, El Colegio de Michoacán, Universidad Veracruzana, 2009, pp. 337-368.
- Torres Medina, Javier, *Centralismo y reorganización. La Hacienda pública y la administración durante la primera república central de México, 1835-1842*, México, Instituto Mora, 1996
- Valle Pavón, Guillermina, “El Consulado de comerciantes de la ciudad de México y las finanzas novohispanas, 1592-1827”, Tesis de doctorado, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, México, 1997.
- Vázquez Rocha, Marco Antonio, “La Hacienda municipal de la capital del estado de San Luis Potosí, 1847 a 1857. La centralización subnacional de las finanzas municipales”, Tesis de Maestría, El Colegio de San Luis, 2017.
- Villers, Guadalupe, *La Hacienda pública de los estados. Trabajo hecho por el empleado de la Secretaría de Hacienda y Crédito público*, vol. I y II, México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, Palacio Nacional, 1911.
- Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, vol. III, México, Talleres de la Ciencia Jurídica, 1899.
- Zuleta, María Cecilia, *De cultivos y contribuciones. Agricultura y Hacienda estatal en México en la “Época de la prosperidad”. Morelos y Yucatán, 1870-1910*”, México, UAM-Iztapalapa, 2006.

El libre abasto y tráfico de carne en la Intendencia de Ciudad Real y su repercusión en las finanzas locales

Ana M. Parrilla Albuerne
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas

En el año de 1806 se suscitó en Ciudad Real⁵⁷ un suceso importante que impactó posteriormente en la vida económica de la ciudad. Uno de los pilares del maltrecho sistema fiscal de los cabildos de Ciudad Real, de españoles, y Tuxtla, de indios, era un impuesto indirecto: la sisa de carne; que como gravamen de consumo estaba estrechamente relacionado con el abasto de la ciudad, monopolizado por unas pocas familias pertenecientes a la élite local. Sin embargo, en 1800 se había dictado una cédula real que liberaba el abasto y comercialización de la carne, aunque la orden no se trató de aplicar hasta 1806, ¿cuál fue el motivo de esta omisión? En este artículo se analizará este caso concreto para comprender las diferentes posturas que los actores adoptaron y cómo los planes de arbitrios debieron transformarse, o no, para buscar nuevas formas de gravar productos que permitieran hacer frente a los gastos del cabildo de Ciudad Real, único de españoles en la intendencia del mismo nombre.

En toda Hispanoamérica el hábito de comer carne fue una costumbre traída de España que pronto echó raíces y caracterizó a la sociedad

⁵⁷ Solo recordar que Ciudad Real era la cabecera de la Intendencia de Ciudad Real de Chiapa, que se encontraba supeditada a la Audiencia de Guatemala. Ciudad Real era la única ciudad de la intendencia y solo esta contaba con un ayuntamiento de españoles.

novohispana. En diferentes ciudades como México,⁵⁸ Buenos Aires,⁵⁹ Guatemala⁶⁰ o Colombia⁶¹ la carne pasará a ser un producto de la dieta alimentaria de la población, convirtiéndose en accesible a todos los sectores de ella, aunque en proporciones cuantitativas y cualitativas diferenciadas dependiendo de la posición social del comprador.

En la Intendencia de Ciudad Real, como en otros lugares, desde los primeros años de conquista la provisión de carne se realizó mediante un sistema de abastecimiento monopólico, el estanco, estructurado en función de la figura del obligado, que en principio debía estar supervisado por el ayuntamiento. Este sistema se mantendrá en el caso de Chiapas hasta principios del siglo XIX, como veremos más adelante, a diferencia de otros espacios, como es el caso de Buenos Aires, donde esta forma de aprovisionamiento se abandonará unos años antes cuando diferentes factores como: el crecimiento demográfico, la diversificación de consumo, el fortalecimiento de pequeños y medianos productores, que reivindicaban sus derechos de participación en el mercado, así como la emergencia de nuevos grupos mercantiles, que traían otras modalidades de inserción en el comercio, evidenciará la deficiencia del sistema. Desde lo ideológico, el auge y difusión de las nuevas ideas ilustradas demostrará sus fisuras produciendo una ruptura definitiva del sistema, con la consiguiente necesidad de flexibilización y modificación de la forma de abastecimiento.⁶²

Para el caso específico de Chiapas no contamos con ningún trabajo que aborde los mecanismos institucionales del abasto de carne, solo para el caso de Guatemala tenemos los trabajos de José Manuel Santos Pérez y Oscar Guillermo Peláez Almengor. Gracias a estos trabajos comprendemos que los acontecimientos vividos en la Intendencia de Ciudad Real, con respecto a la aplicación de la cédula real de *Libre abasto y tráfico de carne* dictada en 1800, y que no se trató de aplicar hasta 1806, son el resultado de sinergias en un ámbito económico más amplio, pero también de intereses locales bien definidos.

⁵⁸ Andrés Gallego, "El abastecimiento de México ", 1997, p. 211-231.

⁵⁹ Dupuy Andrea, "El estanco de carne", 2010.

⁶⁰ Peláez Almengor, "La Nueva Guatemala", 1996.

⁶¹ Castaño Pareja, "El consumo y abasto", 2017.

⁶² Dupuy Andrea, "El estanco de la carne", 2010, p. 212.

Las fuentes: planes y reglamentos

Las fuentes con las que trabajaremos serán los diferentes planes de propios y arbitrios formados en Chiapas, ya fueran aprobados o no, el único reglamento de arbitrios que se formó en la Intendencia, que trató de reformarse en 1809, y las propuestas de nuevos arbitrios para hacer frente a la imposición de libre competencia en cuanto al abasto de carne. Todos estos documentos fueron hallados, consultados y reproducidos en el Archivo General de Centro América (AGCA) y el Archivo Histórico Diocesano de San Cristóbal de Las Casas (AHDSC). Ahora bien, es importante señalar que la documentación consultada tiene ciertas características propias. Desde la creación de la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino, por la promulgación del *Real Decreto e Instrucción que manda S.M. observar para la administración, cuenta y razón de los propios y arbitrios del reino* el 30 de julio de 1760, uno de los objetivos primordiales era controlar y dirigir la marcha de las haciendas locales, a las que se les dotaría de su correspondiente *reglamento*. En estos reglamentos, como ocurría en el caso de Madrid, Salamanca o Granada, se describían cuáles eran los ingresos de los municipios, que cargas tenían que soportar y exponían algunas reglas de organización; era a partir de ellos que se evidenciaba cuando un ayuntamiento no contaba con suficientes fondos para atender los gastos municipales y justificaba elevar una petición a través del intendente para una nueva propuesta al Consejo. Aunque la mayoría de los autores definen a los reglamentos como documentos en los que se « [...] describían cuáles eran los ingresos de los municipios, que cargas tenían que soportar y daban algunas disposiciones sobre su organización.»⁶³ En el caso que nos ocupa, la información que debía contener este reglamento aparece dividida en dos tipos de fuente, que se presentan ante las autoridades en momentos diferentes. Por un lado, aparecen una serie de propuestas que llevan como encabezado *plan de propios, de arbitrios*, o en algunas ocasiones de ambos. Estos documentos contienen únicamente información sobre cuáles eran los gravámenes o exacciones que se aplicarían y sobre qué produc-

⁶³ Martínez Neira, "El municipio controlado", 1997.

tos. Cuando llega el primer intendente interino, Francisco de Saavedra y Carvajal, el ayuntamiento prácticamente no cuenta con propios, tema sobre el que volveremos más adelante. De manera que podríamos definir una *plan* como «La descripción que por lista, nombres, o partidas se hace de algún ejército, rentas, o cosa semejante.»⁶⁴

Junto con estos documentos, encontramos otro de 1794 que se denominó *reglamento para los propios*⁶⁵ y un segundo, de 1809, que lleva como encabezado *reglamento de gastos*⁶⁶. El primer documento, únicamente contiene un total de 19 artículos en los que se detalla la forma de proceder de la Junta Municipal. El segundo, se trata de un conjunto de 25 puntos en los que el intendente interino y asesor letrado de Ciudad Real, Mariano Valero, justifica los motivos para suspender el pago de todos los gastos del ayuntamiento y 8 reglas de operación. De manera que consideramos que este tipo de documentos se ajusta perfectamente a la definición de los diccionarios de la época “La instrucción por escrito, que se da para la dirección, o gobierno de alguna cosa”.⁶⁷

¿Cuál fue el motivo de dicha diferenciación en el caso chiapaneco?, a priori decir que estos documentos evidencian algunas características de la intendencia de Ciudad Real y su único ayuntamiento. Por un lado, en escasas ocasiones, y de forma sucinta, se exponen los ingresos y cargas del ayuntamiento; existía, además, un aparente desconocimiento de la diferencia entre propios y arbitrios, decimos aparente porque todo parece indicar que constantemente el ayuntamiento trató de hacerse de propios mediante la imposición de arbitrios con lo que el dis-

⁶⁴ Real Academia Española (RAE), *Diccionario de la lengua castellana compuesto por la Real Academia Española, reducido a un tomo para su más fácil uso*, Madrid, Juachín Ibarra, 1780, p. 729, en: <http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtllle?cmd=Lema&sec=1.2.0.0.0>. (25 de enero de 2018).

⁶⁵ Archivo General de Centro América (AGCA), leg. 7, exp. 108. *Reglamento para propios de Ciudad Real, tomado en virtud de la provisión de 29 de octubre de 1794*.

⁶⁶ AGCA, leg. 7, exp. 118. *Reglamento de gastos de 7 de septiembre de 1809 para solo el tiempo de la insolvencia de estos propios y arbitrios, 1809*.

⁶⁷ RAE, *Diccionario de la lengua castellana compuesto por la Real Academia Española, reducido a un tomo para su más fácil uso. Tercera edición, en la qual se han colocado en los lugares correspondientes todas las voces de los suplementos, que se pusieron al fin de las ediciones de los años de 1780 y 1783, y se han intercalado en las letras D.E. y F. nuevos artículos, de los cuales se dará un suplemento separado*. Madrid, Viuda de Joaquín Ibarra, 1791, p. 718, en: <http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtllle?cmd=Lema&sec=1.0.0.0.0>. (25 de enero de 2018).

curso tenía como finalidad perpetuar los arbitrios otorgados; trataron, al menos en dos ocasiones, de establecer “reglas de operación” desde la propia intendencia sin intervención de la Audiencia. Todas estas peculiaridades se explican por un afán del ayuntamiento por aumentar sus recursos y conquistar mayores áreas de autogobierno, como veremos a lo largo del texto.

Algunos apuntes historiográficos

El gobierno local, el ayuntamiento en particular, como representantes de la Monarquía tenían la obligación de velar por el bien común, siendo el procurar el sustento de la población la principal labor, como indicaba la legislación de la época, «Como el intento principal de los hombres es la conservación de la vida, (a) sus obras, y acciones se enderezan principalmente a procurar el corporal sustento, como la cosa primera y esencial de ella, y luego la habitación, y luego el vestido, según Platón (...)»⁶⁸ De esta forma, el adecuado abasto de las poblaciones se convertirá en un instrumento esencial para garantizar la paz social.⁶⁹

El análisis de los poderes locales durante el periodo conocido como de reformismo borbónico, sobre todo en Nueva España, ha producido un número importante de publicaciones a partir de la última década del siglo XX, en ellos se analiza el impacto e implantación de las políticas borbónicas en territorio americano. Es importante señalar que para el caso de la Audiencia de Guatemala, ámbito en el que se centra nuestra investigación, más concretamente en la Intendencia de Ciudad Real en Chiapas los trabajos pueden ser contados con los dedos de la mano.

Estas investigaciones comenzaron a realizarse desde un punto de vista político⁷⁰ y posteriormente se han ido ampliando a diferentes perspectivas; por un lado, contamos con estudios más acordes con la historia social en los que se analizan los grupos de poder involucrados en la vida política mediante su participación en los ayuntamientos, corporaciones

⁶⁸ Castillo de Bovadilla, *Política para corregidores*, 1775, p. 51.

⁶⁹ Quiroz, “Entre el humanismo y el mercantilismo”, 2011.

⁷⁰ Nombraremos como ejemplo los trabajos de Covarrubias Enrique, “La ciencia del gobierno” 2007 y Morelli, “Orígenes y valores”, 2007.

que formaron un bloque de negociación frente a la monarquía.⁷¹ Por otro lado, se han realizado algunos trabajos en los que se analizan las estrategias de presión fiscal sobre los contribuyentes.⁷² A estas dos líneas podemos añadir los estudios realizados por Tanck en los que se investiga el papel de la reforma fiscal con la instauración de la Contaduría de propios y arbitrios, específicamente en el objetivo de controlar los ingresos de las cajas de comunidad de los pueblos de indios.⁷³

Ahora bien, para tratar de conocer y analizar las estrategias de pervivencia utilizadas por el ayuntamiento de Ciudad Real y el cabildo de Tuxtla frente a las políticas de “intervencionismo” regio, nosotros hemos decidido centrarnos en el estudio de la Hacienda municipal y ¿por qué?, bueno porque, como expresó el mismo González Beltrán, de ella depende la capacidad y libertad de acción del municipio y, además, su estudio y comprensión nos muestran los recursos, la forma de administrarlos, las necesidades y/o servicios públicos que se cubren con ellos y el control del gasto realizado por los agentes.⁷⁴

Aunque las investigaciones centradas en los poderes locales han sido suficientes, como dijimos con anterioridad, los análisis sobre la Hacienda municipal no han sido tantos. A pesar de que en España el tema condujo a diferentes publicaciones, en el caso del virreinato de la Nueva España y de la Audiencia de Guatemala los trabajos han sido realmente escasos y centrados prácticamente en el estudio del cabildo de la ciudad de México.⁷⁵ A estos podríamos añadir como caso excepcional los últimos trabajos realizados por Yovana Celaya Nández,⁷⁶ que abordan el estudio de la fiscalidad local en diferentes espacios.

La Hacienda municipal, en general, tiene su razón de ser como administradora de un patrimonio concejil derivado de sus ingresos que

⁷¹ Baeza Martín, “Gobierno, colonos e indios”, 2009, Gutiérrez Escudero, “Cabildos, familia y poder”, 2009, Alfaro Ramírez, “La lucha por el control”, 1998.

⁷² Celaya Nández, “Reseña”, 2012.

⁷³ Tanck de Estrada, *Pueblos de indios y educación*, 1999.

⁷⁴ González Beltrán, “Haciendas locales y reformismo”, 1992, p. 190.

⁷⁵ Sánchez de Tagle, “Las reformas del siglo XVIII”, 2010, Hernández Franyutti, “Ideología, proyectos y urbanización” 1994, Sánchez de Tagle, *Del gobierno y su tutela*, 2014, Silva Riquer, *La reforma fiscal*, 2015.

⁷⁶ Celaya Nández, “Impuestos locales en Nueva España”, 2014, Celaya Nández, “La reforma a la Hacienda local”, 2016.

sirven para sufragar los gastos de la consecución de servicios públicos.⁷⁷ Pero pese a lo estrictamente simple de este planteamiento los obstáculos para su *buen hacer* pronto comenzaron a aparecer, la clave precisamente estaba en los mecanismos de administración marcados por «las inercias del propio territorio».⁷⁸ Estos obstáculos a mediados del siglo XVIII han sido clasificados con gran acierto, según mi opinión, por González Beltrán para el caso peninsular: heterogeneidad total, existen multitud de planes de propios y arbitrios; una gestión deficiente, los funcionarios y vecinos lograron establecer una serie de acuerdos que les permitieron cumplir con sus obligaciones para con la Corona y los vecinos, pero obteniendo además un gran beneficio personal para los representantes de la élite local; un control limitado por parte del Consejo de Castilla; una contabilidad deficiente y poco fiable que ayudaba a ocultar la malversación de fondos; la petición constante de préstamos y censos que condujo a un endeudamiento peligroso de la hacienda local; por último, la existencia de un déficit crónico, sobre todo en las grandes localidades.⁷⁹

Será durante el reinado de Carlos III cuando la situación exige, en el caso peninsular, la aplicación inmediata de una serie de medidas reformadoras que revitalizaran las maltrechas haciendas municipales. Es por ello que el 30 de julio de 1760 es promulgado por el rey el *Real Decreto e Instrucción para la mejor administración de las haciendas municipales*. Ahora bien, esta reforma estaba precedida por las disposiciones promulgadas durante los dos reinados anteriores.

En el reinado de Felipe V se decretaron diversas órdenes con la finalidad de homogeneizar la administración hacendística de los municipios catalanes a la de los castellanos, regular los repartimientos según la riqueza de cada vecino y obtener parte de los recursos que gestionaban los municipios; recordemos que entre 1740 y 1748 España se encontraba en guerra contra Inglaterra y por tal motivo la Corona se había quedado con el 50 por ciento de los ingresos municipales derivados del

⁷⁷ García Jiménez, "Aproximación a la fiscalidad", 1985, p. 171, González Beltrán, "Haciendas locales", 1992 p. 190.

⁷⁸ Silva Riquer, "La reforma fiscal a los ayuntamientos", 2008.

⁷⁹ González Beltrán, "Haciendas locales y reformismo, 1992, p. 193.

cobro de arbitrios, es decir impuestos temporales.⁸⁰ Para 1748 el ingreso en la hacienda regía de los ingresos derivados de los arbitrios se redujo al 4 por ciento. Con la promulgación de la instrucción de 3 de febrero de 1745 el rey pretendía, según González Alonso, la ampliación del valor de los tributos pero, sobre todo, un mayor control de los sistemas recaudatorios; es por ello, que se constituyen las Juntas de Arbitrios locales, de muy escasa implantación⁸¹ integradas por el superintendente, dos regidores de su confianza y el contador de cuentas reales.

Durante el reinado de Fernando VI los cambios fueron más encaminados a la reforma de la hacienda estatal, pero aun así aparece alguna normativa al respecto de la Hacienda municipal; este es el caso del real decreto del 19 de junio de 1751, en el que se limitaba el uso de arbitrios para los fines que habían sido recaudados.⁸² A esta se suman las dos consultas del Consejo de Castilla, del 25 de mayo de 1752 y el 3 de diciembre de 1754, en las que se proponía la creación de una contaduría en la que se ajustasen y liquidasen las cuentas de propios y arbitrios. Aunque la contaduría no se creó, parece que la idea permaneció puesto que por Real Decreto e Instrucción de 30 de julio de 1760 se crea la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino, en la que se centraliza la vida económica de los municipios. Posteriormente, aparece la Ordenanza real de 19 de agosto de 1760 que estableció un cuadro general de arbitrios que podrían percibir las ciudades del reino y que en adelante estaría bajo la supervisión de intendentes.⁸³

La propuesta, como se ha expresado en muchas ocasiones, tenía como finalidad un control riguroso de la administración hacendaria que permitiera una mejora de la misma para el conocimiento y, posteriormente, el aprovechamiento de los recursos municipales destinados a sufragar gastos imprevistos de la Corona. Aunque las Instrucciones fueron modificadas posteriormente su esencia se mantuvo durante un largo periodo.

⁸⁰ *Real Decreto de S. M. y Consejo de Hacienda del 22 del 12 de 1540.*

⁸¹ Estas solo se implantaron en las poblaciones realengas cabeza de partido fiscal.

⁸² González Alonso, *Sobre el estado y la administración*, 1981, pp. 213-215. González Beltrán, "Haciendas locales y reformismo, 1992, p. 194.

⁸³ Rubín Córdoba, 2010.

El plan no se llevó a cabo en Nueva España hasta 1765, fecha en la que se publicó el *Reglamento general de propios, arbitrios y bienes de comunidad*, información que en gran medida se encuentra en el Archivo General de la Nación, como señala Dorothy Tanck.⁸⁴ Este reglamento se modificó en varias ocasiones en un afán por adaptar el que se había diseñado para la caja real de Madrid a la realidad novohispana. A partir de este momento se creará la Contaduría General de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad, la cual fue el inicio de un ejercicio de ordenamiento de la Real Hacienda en apartados. Por encima de ella se encontraba la Junta Superior de Real Hacienda de Nueva España abriendo su entramado o red de control sobre las contadurías provinciales, a las cuales los regidores debían rendir cuentas.⁸⁵

Partimos de la idea de que la reforma fiscal tanto en España como en América se concibió para seguir una misma trayectoria; sin embargo, la visita de José de Gálvez, que comenzó en 1765, demostró que esto no iba a ser posible puesto que los grupos de poder asentados en territorio americano, desde tiempo atrás, contaban con mecanismos propios de negociación y aplicación de la normatividad. Esta situación condujo a que, aunque la orden real era muy precisa, en cuanto a la implantación de las Intendencias en Nueva España, José de Gálvez se viera en la necesidad de crear una estrategia de implementación paulatina, con la finalidad de minimizar los conflictos detonados por tales cambios.

En la tercera parte del informe de José de Gálvez, dedicado al *arreglo de propios y arbitrios*, nos ofrece un panorama desalentador para poder cumplir las instrucciones del rey. Especifica claramente como antes de la existencia de la Contaduría de Propios y Arbitrios en muchos cabildos no se conservaban los registros de productos y gastos. Las instrucciones de 1760 eran claras a este respecto:

- Tomar conocimiento de los propios y arbitrios
- Establecer la cuenta y razón de ellos
- Evitar gastos superfluos y que los sobrantes sirvan para dirimir las cargas que pesaban sobre los cabildos.

⁸⁴ Tanck de Estrada, *Pueblos de indios*, 1999.

⁸⁵ Archivo General de Indias (AGI), Estado,34, N.35, ffs. 143-147. *Informe del visitador general de Nueva España, José de Gálvez, al virrey de Nueva España, Antonio Bucareli, informándole de los asuntos que ha tenido a su cargo, 1771.*

El proyecto de José de Gálvez se cristalizó en la ratificación de la Ordenanza de Intendentes de 1786 donde se evidenció que el visitador había dado respuesta a cada una de las instrucciones con el establecimiento de la Contaduría de Propios y Arbitrios, la creación de una normatividad que regulara los ingresos y gastos de las haciendas municipales y que los ayuntamientos asumieran la provisión de bienes y servicios públicos con los arbitrios cobrados en su jurisdicción.

Una vez establecido el nuevo sistema de propios y arbitrios, éste funcionó con mayor o menor eficacia; sin embargo, el crecimiento demográfico y, por ende, de la demanda de productos básicos evidenció el deterioro progresivo del mismo. En el caso específico del Reino de Guatemala se produjo un auge de la producción ganadera durante los siglos XVI y XVII, que coincidió con el apogeo de la producción añilera que demandaba las pieles de reses para la elaboración de zurrónes de empaque.⁸⁶ Sin embargo, a principios del XIX el añil perdió su importancia en el mercado europeo, lo que trajo como consecuencia la caída de la producción de ganado en la región. Además, se suscitaron otros problemas internos entre los abastecedores de ganado y hacendados de la región, tema sobre el que volveremos más adelante.

El ayuntamiento de Ciudad Real

De manera sucinta hay que decir que el cabildo de Ciudad Real, único de españoles en Chiapas, fue disuelto al menos en tres ocasiones durante el siglo XVIII; la primera, durante de la rebelión de 1712 para restablecerse en 1729⁸⁷; la segunda en 1740 y la tercera en 1751, pero no fue sino hasta 1783 que se instaló de nuevo el cabildo. En todas estas ocasiones la disolución fue el resultado de la lucha entre los miembros del cabildo y el alcalde mayor en turno por el control del abasto de carne, pero estas disputas no eran nuevas puesto que cuando en 1631 se registra el primer memorial presentado por el Cabildo de Ciudad Real de Chiapa, solicitando la confirmación de las ordenanzas municipales⁸⁸, en cuyos 50

⁸⁶ Santos Pérez, "Los comerciantes de Guatemala, 1999.

⁸⁷ Viqueira Alban, "Cuando no florecen", 2009, p. 80.

⁸⁸ AGI, Guatemala, 44B, N. 31. *Cartas de Cabildos Seculares*, 1631.

capítulos se intenta regular todas las acciones referidas al comercio y cualquier actividad productiva, se hace referencia a la necesidad de dicha confirmación por los problemas que los fieles ejecutores habían tenido con los alcaldes mayores con anterioridad por el control del abasto de carne. Según señala Polushin, en su tesis de doctorado inédita, las disputas sobre el aprovisionamiento de carne de la ciudad fueron constantes y lo único que demostraban era la habilidad del ayuntamiento y los alcaldes mayores para acaparar la administración de la ciudad.⁸⁹

No sabemos muy bien desde cuándo se comenzó a rematar el abasto de carne de Ciudad Real o Tuxtla, cabeceras de las alcaldías del mismo nombre, pero tenemos noticias de que ya desde antes de 1734 el abasto de esta última había estado controlado por la familia Olaechea. En 1780 va a surgir en Tuxtla un nuevo postor, Vicente Esquivel interceptor de la Real Caja de Alcabalas, quien explica muy bien cuál era la situación con respecto al abasto de carne: «Siendo los beneficiados dos o tres vecinos quienes son los abastecedores [en Tuxtla]...».⁹⁰

No podemos detenernos demasiado en este asunto, sólo señalar que cuando se instaura el ayuntamiento en Ciudad Real de forma definitiva en 1783, a instancia del Obispo Polanco, los puestos fueron ocupados en gran medida por hacendados y comerciantes «recién llegados a la región» que trataron de hacerse con algunos propios. Sólo tres años después, en 1786, se aplica el sistema de Intendencias en Chiapas, incluyendo las alcaldías de Ciudad Real y Tuxtla y la gobernación de Soconusco.

La aplicación de la Ordenanza de Intendentes en territorio chiapaneco supuso que por primera vez en la historia del ayuntamiento de Ciudad Real se dictase un plan de propios y arbitrios; puesto que hasta la llegada del primer intendente la ciudad no había contado con más propios que 25 pesos por la renta de una mesa de truco, otorgado por el presidente de la Audiencia de Guatemala en 1783, 50 pesos del remate del abasto de carne, del cual se desconoce su inicio, y otros 25 pesos dados por el postor del abasto de carne en Pascua. Cuando no había ayuntamiento lo recaudado

⁸⁹ Polushin, *Bureaucratic conquest*, 1999, p.141.

⁹⁰ AGCA, A3(1), leg. 39, exp. 323. *Sobre el abasto de carnes en la provincia de Tuxtla y remate celebrado en Don Vicente Esquivel*, 1780.

era percibido por el Alcalde Mayor hasta que se establecieron las reales cajas; sin embargo, aún en 1792, eran los ministros de real hacienda quienes seguían percibiendo estos cien pesos de propios, sin que entendamos cuál era el motivo «del despojo de este ramo al cabildo», aún en 1791 pedían sus miembros, a través de la Junta Municipal, una explicación al respecto.⁹¹

Con la restauración del cabildo y la instauración de la intendencia los gastos a los que el primero debía hacer frente eran considerables; sin embargo, un informe del alcalde mayor en 1783 evidenció que dichos gastos no salían del peculio de los miembros del ayuntamiento, como ellos decían, sino que lo hicieron de diferentes ramos.⁹² Sea como fuere, a estos gastos se sumaba el pago de 1000 pesos de sueldo del Asesor Letrado, obligación que pesará sobremanera en las decisiones y actuaciones que tome el ayuntamiento al respecto.

Los planes de propios y arbitrios en la Intendencia de Ciudad Real

En 1787 Francisco de Saavedra y Carvajal propondrá el primer plan de arbitrios de la intendencia con la finalidad de que de la recaudación de estos se generaran propios. Los gastos generales a los cuales debía hacer frente el ayuntamiento en ese momento eran:

Cuadro I. Gastos del Cabildo de Ciudad Real en 1791

Concepto	Gasto
Portero	30 pesos
Campanero de la catedral	12 pesos
Maceros	20 pesos
Clarinero	2 reales
Elección de alcaldes	20 pesos

⁹¹ AGCA, A1(1), leg. 7, exp. 105. *Expediente sobre arbitrios para hacer fondos de propios en Ciudad Real de Chiapa y deducir de ellos mil pesos de renta anual al Teniente Letrado y Asesor Ordinario de aquella intendencia con los demás gastos que expresa, 1791.*

⁹² AGCA, A3 (1), leg. 53, exps. 601 y 602. *Instancia del Cabildo de Ciudad Real de Chiapa sobre asignación de propios, 1783.*

Concepto	Gasto
Gastos de sermón	8 pesos
Pila pública	15 pesos
Papel de oficio	10 reales
Portes	10 pesos
Total	118 pesos

Fuente: AGCA, A1(1), leg. 7, exp. 105. Expediente sobre arbitrios para hacer fondos de propios en Ciudad Real de Chiapa, 1791.

A estos venían a sumarse una serie de necesidades: concluir la cárcel, construir la casa de recogidas, empedrar las calles, construir los puentes, hacer calzadas, perfeccionar casas del ayuntamiento y asegurar la dotación del teniente letrado que, como dijimos con anterioridad, marcará el curso de los acontecimientos en cuanto a la creación de nuevos impuestos que sustituyan a la sisa de carne; aunque considerando las palabras de Mariano Valero, asesor letrado de la Intendencia de Ciudad Real desde 1800 hasta 1809, esta exacción nunca alcanzó para pagar su sueldo en tiempo y forma.

Entre los productos propuestos para ser gravados aparecerán 2 reales por carga de cacao, 1 real por cada cabeza de ganado que se venda en pie o se saque fuera y, por primera vez, la sisa de carne que fue una propuesta no del intendente sino del presidente de la Audiencia, José de Estachería “...de las siete libras de carne que se dan por un real en esta carnicería y la de Tuxtla se destine una a beneficio del ramo de propios, quedando seis fijas para el abasto común, que no se dan en tabla alguna de las carnicerías del reino, cuyo arbitrio me parece poco gravoso en un país donde sobran los alimentos a precios de los más cómodos y es el más seguro para fijar la dotación de teniente letrado en que son interesadas todas las provincias.”⁹³

Aunque Saavedra, en 1787, no tenía noticias de cuanto podía generar la sisa de carne creía que este ingreso siempre superaría los mil pesos o más, como ocurrió.

⁹³ AGCA, A1 (1), leg. 7, exp. 105. Expediente sobre arbitrios para hacer fondos de propios en Ciudad Real de Chiapa y deducir de ellos mil pesos de renta anual al Teniente Letrado y Asesor Ordinario de aquella intendencia con los demás gastos que expresa, 1791.

Cuadro 2. Comparación entre la propuesta y lo que fue concedido como arbitrios al cabildo de Ciudad Real, 1791.

Concepto	Cuantía (Propuesta ayuntamiento)	Propuesta de Presidente Audiencia (Estachería)	Estimación (Saavedra)	Destino
1% de los caudales que tengan sin excepción de personas los vecinos de Tuxtla y Soconusco			Dejando por efecto por no ser necesario	Conclusión de la cárcel, edificar casa de recogidas, pagar lo que se debe, empedrar las calles, componer puentes y caminos para promover el comercio.
Carga de cacao que entre a Comitán y Tuxtla	2 reales	1 real	59,3 (465 cargas) +250 (2000 cargas) (Tuxtla, punto nodal)	
Carga de panela que entre a venderse a cualquier pueblo	2 reales	2 reales	50 pesos toda la provincia (10 pesos en Receptoría alcabalas)	
Tercio de Europa o Indias que entre de afuera de las tres provincias a ellas	2 reales	1 real	60 pesos al año	
Carga de jabón negro que entre en cualquier pueblo	1 real	1 real	13,6 (Ciudad Real, Tuxtla y Comitán)	
Cabeza de ganado vacuno y caballar que se venda en pie o se extraiga de las tres provincias, exceptuando las carnicerías públicas	1 real	1 real por ganado vacuno y no por los demás	121	
Cada bestia mular que se venda o se extraiga de las tres provincias	2 reales	De difícil aplicación. Se subroga por Sisa (1X7X1 real)		
Cada carga de harina que salga de esta ciudad, Comitán, Soyatitán y Teopisca a venderse fuera	2 reales	1 real		
Los ejidos que no tengan título de tierras pague para propios el arrendamiento		Muy justo	Todas tituladas	
Cada carga de trigo foráneo o harina que se introduzca en la Intendencia	2 reales	Sólo en Ciudad Real puesto que Tuxtla y Soconusco no tienen trigo y dependen del primero		
			Total entre 1800 y 2000	

Fuente: AGCA, AI(1), leg. 7, exp. 105. Expediente sobre arbitrios para hacer fondos de propios en Ciudad Real de Chiapa, 1791.

El proceso para la aprobación de este plan de propios y arbitrios demoró varios años por considerar el fiscal de la Junta Superior de Hacienda que faltaba información sobre el ingreso estimado, el método de recaudación, el número de receptores de propios y arbitrios que deben crearse, el sueldo y, lo más importante, el reglamento de propios y arbitrios. Contestando algunas de estas interrogantes Saavedra propone el cobro de propios y arbitrios por medio de los receptores de alcabalas con un sueldo del 3 por ciento de lo recaudado, al que se sumará el 1,5 por ciento para el mayordomo.

Durante el año de 1792, el virrey de Nueva España, conde de Revillagigedo, solicitó una consulta en los tribunales americanos para conocer cómo se estaba ejecutando la Ordenanza de Intendentes en materia de propios y arbitrios, ya que la legislación en torno a esta materia de gobierno había ocasionado una serie de confusiones jurisdiccionales; virreyes, intendentes y audiencias se disputaban su control, unos haciendo alusión a su potestad gubernativa y los otros a la jurisdiccional.⁹⁴ Aunque no tenemos referencia de sí se desató un conflicto similar en la Audiencia de Guatemala, lo cierto es que el mismo año de la consulta en Nueva España, llegó información sobre una real cédula en la que se ordenaba que desde ese momento la inversión de caudales de propios, arbitrios y bienes de comunidad se hicieran con la aprobación de la Audiencia de Guatemala y no de la Junta Superior de Hacienda. De esta forma, el *plan de arbitrios para propios* del intendente Francisco de Saavedra quedó en aprobado por la Junta Superior de Hacienda mas no por la Audiencia lo que, pasados los años, se recordaría como una irregularidad en el proceso. La propuesta misma de Saavedra contravenía lo establecido por la Ordenanza de Intendentes de 1786 que especificaba, en su artículo 48, que los recursos devengados de arbitrio no podían destinarse al aumento de propios, puesto los primeros no debían servir para satisfacer deudas del ayuntamiento sino para cubrir una obra pública. Sin embargo, el plan se llevó a cabo y quedó establecido.⁹⁵

⁹⁴ Celaya Nández, "El gobierno de la fiscalidad", 2017.

⁹⁵ *Real ordenanza para el establecimiento é instruccion de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva-España*, Madrid, 1786.

Pese a las dificultades, en el año de 1791 se creó la Junta Municipal de propios y arbitrios pero esta no se pudo reunir con el mayordomo hasta un año después «...[ya que] es enorme la distancia entre la cabecera y los pueblos donde residen los recaudadores y la falta de seguridad.»⁹⁶

Cuadro 3. Ramos gravados en 1792

Ramos 1790	Cuantía
Cacao	2 reales
panela	2 reales
Tercio	1 real
jabón	1 real
Res en pie	1 real
Libra de carne	1 real
harina	Criollo, 1 real
	Foráneo, 2 reales

Fuente: AGCA, A1(1), leg. 7, exp. 106.

Durante los años subsecuentes, 1790 y 1791, la economía municipal parecía marchar bien, de manera que para 1792 las arcas municipales contaban con un sobrante de 2,856 pesos 2 reales.

Cuadro 4. Tabla comparativa de las finanzas municipales en diversos años

	1790	1791	1792	1806
Total de Recaudación	998 pesos 7 reales	2,279 pesos 2 reales	2,535 pesos 1 real 1/2	1,024 pesos 7 reales
Gastos	Sin gastos	1,327 pesos un real	3,427 pesos 6 reales	1,430 pesos 4 reales

⁹⁶ AGCA, A1(1), leg. 7, exp.106. Expediente sobre arbitrios para hacer fondos de propios en Ciudad Real de Chiapa y deducir de ellos mil pesos de renta anual al Teniente Letrado y Asesor Ordinario de aquella intendencia con los demás gastos que expresa, 1791.

	1790	1791	1792	1806
Sobrantes anteriores	899 pesos ½ reales	1,898 pesos ½ real	443 pesos 1 real 1/2	
Líquido a favor	1,898 pesos ½ real	2,856 pesos 2 reales		
Propios empeñados			892 pesos 5 reales	415 pesos 5 reales

Fuente: AGCA, A1(1), leg. 7, exp. 106 y AGCA, A1(1), leg. 7, exp. III.

Para ese entonces las cargas perpetuas del ayuntamiento de Ciudad Real consistían en: 1000 pesos para el pago del sueldo del teniente letrado, 5 reales diarios para el sostén de dos guardias, 91 pesos para el pago de los maceros al año, 25 pesos que se le pagaban al alcalde de la cárcel, 12 pesos de sueldo anual para el campanero, 40 pesos para el pago de la renta de la casa prisión de mujeres, 18 pesos para la procesión de Ciudad Real, 32 pesos para la iluminación y pólvora que se utiliza en las festividades de San Cristóbal y el Año Nuevo.⁹⁷ Es importante señalar que, según los miembros del ayuntamiento de Ciudad Real, el importe derivado del prometido se cargaba en la caja y se abonaba a la Real Hacienda.

Sin embargo, en 1792 la situación no era tan boyante, como podemos ver en la tabla anterior, puesto que todos los excedentes se habían destinado a la canalización del agua hasta la plaza de Ciudad Real y el ayuntamiento «por falta de individuos anda expirando», decía el intendente interino Norberto Serrano Polo, «cuando no lo había [el ayuntamiento] todo era paz y tranquilidad.»⁹⁸ A partir de este momento las finanzas locales comenzaron a sufrir un déficit importante puesto que, aunque se produjo un ligero aumento de los gastos del ayuntamiento destinado a sueldos de nuevos cargos, la obra de canalización del agua y la renta de casas para albergar diferentes espacios terminaron por dinamitar el presupuesto del ayuntamiento: 100 pesos para el teniente

⁹⁷ AGCA, A1(1), leg. 7, exp. 106. *Sobre que se dé razón de los propios y arbitrios que gozan los cabildos de la Intendencia de Ciudad Real, 1792.*

⁹⁸ AGCA, A1(1), leg. 7, exp.106. *Sobre que se dé razón de los propios y arbitrios que gozan los cabildos de la Intendencia de Ciudad Real, 1792.*

letrado, 150 pesos para pago de secretario, 91 pesos para los 2 maceros, 228 para el pago de los guardas de entrada, 25 pesos para el carcelero, 12 pesos para el campanero, 1,506 pesos en renta de edificios, se reportan con el ayuntamiento 1,000 pesos en libranzas sin especificar, 25 pesos para el pago de pilares y taza para la canalización del agua, 100 pesos para el pago de materiales y otros 54 pesos que se le debían al mayordomo por la celebración de una misa cantada. Además, el ayuntamiento aducía que la recaudación de los propios y arbitrios se volvía deficiente por dos causas:

En el plan de arbitrios presentado por Saavedra se incluía el pago de 1 real por cada cabeza de ganado vendida en pie. En el caso chiapaneco, una parte importante de la ganadería estaba controlada por los padres dominicos, que contaban con extensas haciendas de ganado, pero estos se negaban a pagar la exacción aduciendo que estaban exentos del pago de impuestos locales. Las autoridades del ayuntamiento calculaban que durante el año de 1792 los dominicos habían vendido aproximadamente 10,000 cabezas de ganado y se habían dejado de ingresar en las arcas locales 1,250 pesos.

Por otro lado, los comerciantes de cacao confundían el arbitrio con el de alcabala y, por lo tanto, se negaban a pagar el primero. “El cacao viene en escala para Guatemala y Oaxaca que es donde lo venden por lo que dicen no deber el real. Es cierto que la alcabala se paga en donde se beneficia la venta, pero el derecho de entrada es donde se verifica la introducción en esta ciudad, Tuxtla o Comitán...”, se calculaban 4,000 cargas al año que debían rendir 500 pesos.

En 1795, Antonio Norberto Serrano Polo, intendente interino y asesor letrado de Chiapas, realiza el primer *Reglamento provisional de propios* del ayuntamiento. Este documento contiene, como señalábamos al principio, 19 artículos en los que se indica: la forma en que deben ser elegidos los cargos de la junta municipal, el mal funcionamiento del plan propuesto por Saavedra por la negativa de pago de religiosos y comerciantes, la necesidad de arrendar el cobro de los impuestos locales y la división territorial de estos arrendamientos. El fiscal del tribunal de cuentas contesta la propuesta y, por primera vez, señala que los ramos gravados no pueden considerarse de propios sino de arbitrios y que fal-

taban en su propuesta los ramos de atenciones públicas, como el de vacunación que no se implementará en la intendencia hasta 1805, ausencia que se dejará sentir en 1806 cuando el asesor letrado, Mariano Valero, acusa al ayuntamiento de gastar lo devengado por el cobro de arbitrios en el sostén de un vacunador, y su familia, llegados de Guatemala.

Ante estas dificultades de cobro, no cabe duda de que el ingreso que mayores beneficios reportaba al ayuntamiento era la sisa de carne, si consultamos la siguiente tabla nos daremos cuenta de la importancia de este arbitrio para hacer frente a los gastos, en tanto en cuanto nunca se logró cobrar adecuadamente el real por cada cabeza de res vendida en pie y el real por cada carga de cacao.

Cuadro 5. Recaudación de sisa de carne y porcentaje total
de recaudación en diversos años

Sisa de Carne		
Año	Cuantía	Porcentaje del total
1792	1,216 pesos 6 reales	58.04%
1802	1,183 pesos 5 reales	
1803	1,232 pesos 2 reales	
1804	1,205 pesos 7 reales	
1805	1,012 pesos	
1806	878 pesos	85.7%

Fuente: AGCA, Al(1). Leg. 7, exp. III, f. 13r.

El funcionamiento del abasto de carne

Debido a la inexistencia de trabajos que aborden esta temática en el territorio de estudio, consideramos importante explicar cómo se estableció esta sisa y la aplicación de los mecanismos de abasto de carne en la intendencia de Ciudad Real, centrando nuestra atención en dos poblaciones; por un lado, Ciudad Real, como única ciudad de españoles con ayuntamiento, y Tuxtla, república de indios situada en un punto estratégico del Camino Real en el siglo XVIII.

La primera noticia que tenemos del abasto de carne en la provincia de Chiapas es de 1734, aunque no cabe duda de que este estanco debió de instaurarse desde al menos los primeros años del siglo XVII. El abasto de carne se estipulaba por un contrato entre una persona jurídica, podía ser un individuo o una entidad, y el ayuntamiento para abastecer, preparar y vender carne a la población; la responsabilidad de este abasto recaía, de esta forma, en la figura del *obligado*. En este contrato se estipulaba la cantidad de tiempo que duraba el abastecimiento, así como un precio inicialmente acordado. Sin embargo, en este primer expediente de 1734 observamos como en el caso de la Gobernación del Soconusco, que posteriormente pasaría a formar parte de la Intendencia de Ciudad Real, se crearon carnicerías por el gobernador, Francisco de Olaechea, otorgando a su hermano, Sebastián de Olaechea, el contrato de obligado, sin que en él se estipulara ni duración del mismo ni precio de venta de la carne,

... es público y notorio que en este pueblo Escuintla se dieron en el tiempo de cuatro días doce pregones y remate de carnicerías para doce pueblos de este partido y el de Tizapa y Tuzatlán sin determinarse en dichos pregones el tiempo de su duración ni de cuantas libras de carne se darían por un real por lo que se dice y el respecto de ser novillos de la partida del Señor Gobernador Don Francisco de Olaechea los de dicha carnicería no hubo más postor que su hermano Don Sebastián de Olaechea en cuya cabeza se remataron y que comenzada dicha carnicería este mes de abril se dieron la primer semana seis libras de carne fresca por un real y de seca tres libras y la segunda semana hasta hoy cuatro libras de fresca por un real y de seca dos libras en que hubo rebaja...⁹⁹

⁹⁹ Archivo Histórico Diocesano de San Cristóbal de Las Casas (AHDSC), carpeta 2514, expediente 1. Expediente formado a raíz de los testimonios presentados por el vicario provincial del Soconusco, Pedro de Reyes y Toledo, al deán y Cabildo en los que expone los abusos cometidos por el gobernador del Soconusco, Francisco Olaechea, con respecto al abasto de carne, el cobro de tributos y el comercio del cacao. Se menciona que la provincia del Soconusco ha sufrido por la plaga de langosta y que no hay mucha población en ella, 1735.

El *obligado* debía hacerse responsable de la matanza, preparación y venta de carne al público. El abastecimiento, según el contrato, debía realizarse por una determinada cantidad de tiempo que podía variar entre uno y dos años, y la venta debía realizarse a un precio inicialmente acordado que no podía ser modificado en el tiempo que durará dicho contrato. El *obligado* estaba forzado a pagar una tasa al ayuntamiento o cabildo, que era determinada por una oferta que hacía con respecto al precio del producto. Una vez firmado el contrato, era el ayuntamiento o cabildo el encargado de vigilar que se cobrará el precio fijado, la venta en los días acordados y que el producto tuviera la calidad adecuada. El postor, en principio debía contar con dos fiadores que avalaran y respaldaran con sus bienes la postura, así como el cumplimiento de sus obligaciones.¹⁰⁰

Aunque en principio la subasta estaba abierta a cualquier postor, en la práctica el abasto de carne se convirtió en el monopolio de unas cuantas familias. En el caso de la Intendencia de Ciudad Real de Chiapa, se creó una “zonificación” de estos acaparamientos; por un lado, la zona de la costa y la depresión central estuvo controlada, desde 1734 al menos, por la familia Esponda-Olaechea; Comitán y los Cuxtepeques, dominada primero por los padres dominicos y después por los hacendados comitecos; y Ciudad Real, apartada de las rutas comerciales, se hubo de conformar con el control del abasto por parte de los propios miembros del ayuntamiento y algunas otras familias de la élite sancristobalense que contaban con haciendas en los otros territorios anteriormente nombrados.

En términos generales, existían tres factores que debían ser tomados en cuenta para la elección del *obligado*: el precio al que se ofrecía la carne a la población, que debía ser lo más accesible posible; los fiadores, que debían garantizar la capacidad del postulante; y, finalmente, la calidad del ganado. Aunque el sistema pareciera bastante simple y libre de arbitrariedades, lo cierto es que los miembros de los cabildos, o las redes creadas por estos con las élites locales, solían tener un peso importante en la elección del *obligado*.¹⁰¹

¹⁰⁰ Dupuy, “El estanco de carne”, 2010, p. 214.

¹⁰¹ Dupuy, “El estanco de carne”, 2010, p. 216.

Antes de la aplicación de la Ordenanza de Intendentes, que unió las alcaldías de Tuxtla y Ciudad Real, encontramos dos escenarios similares en las cabeceras de ambas alcaldías. En Tuxtla el abasto de carne estaba monopolizado por la familia Olaechea, cuando en 1780 Vicente Esquivel se atrevió a hacer postura del abasto se hizo evidente la arbitrariedad del proceso. Esteban Vital Olaechea ofreció, como hacía desde más de diez años, seguir pesando la carne de vaca o toro los días martes y sábados, pese a que la legislación obligaba al peso diario, seguir dando 7 libras por 1 real y continuar con la prohibición de que se vendiera carne salada por otra persona que no fuera el abastecedor. Aunque en un principio Vicente Esquivel, peninsular y receptor de alcabalas en Tuxtla, “...considerando los grandísimos prejuicios que ha padecido el común en los años anteriores, siendo los beneficiados dos o tres vecinos, quienes son los abastecedores, pesando solamente martes y sábado de la semana dando en estos dos días seis libras de carne por un real, dejando a que los demás días restantes de la semana diesen el peso que querían [...] siendo contra todo derecho haces postura del abasto de carne al público siempre que sea practicada con la precisa obligación de dar peso diariamente” es por ello que se compromete a dar diariamente el peso por seis libras de carne, de toro o vaca, y a poner un administrador para que tenga el puntual abasto y un fiel que asista al peso y lleve puntual registro de las reses que se expendieran; es más, a lo largo del proceso de postura llegó a elevar su propuesta a 8 libras de carne por real pero pronto se hizo evidente que su postura, aunque más ventajosa para el bien común no tenía ningún futuro. Esponda, dueño de 4,000 reses, consiguió el apoyo de su familia dueños de “... la mayor parte de las haciendas de esta provincia” que lo avaló con ochenta mil pesos y el de Inocencio Castillejo que lo afianzó con 7,000 reses vacunas de sus haciendas familiares. Aunque en un principio la postura fue otorgada por el alcalde mayor a Vicente Esquivel, lo cierto es que no pudo hallar fiadores que igualaran la propuesta de Olaechea.¹⁰²

¹⁰² AGCA, A3(1), leg. 39, exp. 323. *Sobre el abasto de carnes en la provincia de Tuxtla y remate celebrado en Don Vicente Esquivel, 1780.*

En Ciudad Real, durante el mismo año de 1780, el abastecedor era también Esteban Vital de Olaechea donde «...dan el peso diario a siete libras por un real y media libra más que paga el abastecedor según el mes que le toca en dinero, determinada dicha media libra para cierta pensión o arbitrio de gastos de la ciudad ...»¹⁰³, a pesar de los costos que representaban el llevar el ganado desde el valle de Jiquipilas a la cabecera de la alcaldía mayor de Ciudad Real el peso se realizaba diariamente dando 7 libras y media por un real. En este caso particular, una vez implantada la intendencia, el ayuntamiento se hizo con el control del abasto que ya no representaba suficientes ganancias para la familia.

El libre comercio en la Intendencia de Ciudad Real

Ahora bien ¿cuáles fueron las causas que detonaron la promulgación de la cédula de libre comercio en 1800? Los productores de ganado de León, Granada, Comayagua y Tegucigalpa veían cómo sus reses eran vendidas a precios bajos en las ferias ubicadas en el Camino Real entre San Salvador y Guatemala. Los comerciantes de la ciudad de Guatemala compraban las reses enflaquecidas para su engorde en las haciendas ubicadas en la alcaldía mayor de Escuintla y Guazacapán con el objetivo de cubrir los requerimientos de carne de la capital del Reino, obteniendo precios bajos gracias al sistema de adelantos o préstamos a los ganaderos provinciales y comprando los demás animales durante los últimos días de la feria, en momentos en que los ganaderos preferían vender barato para no perder a las reses ya muy enflaquecidas por el viaje. El sistema de ferias de ganado fue suprimido en 1800 con la intención de liberar a los ganaderos del control ejercido por los comerciantes. No obstante, éstos siguieron haciendo presión a través de los canales crediticios para conseguir precios preferenciales.

Aunque tanto en Nueva España como en Guatemala se reporta un alza en el precio de la carne a principios del siglo XIX, en el caso de la Intendencia de Ciudad Real, más concretamente en Tuxtla, el escaso

¹⁰³ AGCA, A3(1), leg. 39, exp. 323. *Sobre el abasto de carnes en la provincia de Tuxtla y remate celebrado en Don Vicente Esquivel, 1780.*

control de este por las autoridades del cabildo hizo que el precio de este producto fuese totalmente imprevisible y a modo de los abastecedores, aunque en el caso de Ciudad Real era mucho más estable permaneciendo casi todo el tiempo a 7 libras el real, en el caso de Tuxtla:

[...] pesando únicamente martes y sábado de la semana dando en estos dos días seis libras de carne por real y despojándolos los demás días dando el peso que querían, cuando el peso debía ser diario [...] había días que daba una libra o libra y media por medio real [...] en Ciudad Real el peso es diario y dan siete libras por un real y medio que paga el abastecedor según el mes que le toca en dinero, determina dicha media libra para cierta pensión o arbitrio de la ciudad.

En el caso de Ciudad Real la situación era muy diferente puesto que el abasto de carne de la ciudad se hacía por repartimiento existiendo la cantidad de 15 abastecedores, entre ellos encontramos a varios miembros del cabildo, « haciendo patrimonio del los regidores e individuos del ayuntamiento y paniaguados...que lo tenían abarcado...que perseguían con más rigor que un contrabando...y de consiguiente de los consumidores, obligándolos a comer muchas reses a lo más una carne mortecina, flaca y de malísima calidad»¹⁰⁴

Cuando llega la cédula a Chiapas en 1800 esta se incumple, las argucias para no publicar el mandato real incluyen el contubernio de los miembros del ayuntamiento, los oficiales reales y el asesor letrado Mariano Valero. El primer lugar donde se aplicará la real cédula es Tuxtla en el año de 1806 donde hacía años que se había dejado de cobrar el impuesto de sisa puesto que los precios habían llegado a ser tan abusivos que su cobro pareció imposible, de cinco a cinco libras y media por real. En el caso de Ciudad Real, aunque había bajado el número de libras por real a seis, aún se mantenía el sistema de abasto.¹⁰⁵ Sin embargo, en 1808 cuando la cédula de libre abasto ya se había aplicado, la depreciación es

¹⁰⁴ AGCA, A1 (1), leg. 7, exp. 111. Consulta del gobierno de esta provincia sobre que se cobren 2 reales por cada res que se mate a favor de aquellos propios, 1806.

¹⁰⁵ AGCA, A1(1), leg. 7, exp. 111. Consulta del gobierno de esta provincia sobre que se cobren 2 reales por cada res que se mate a favor de aquellos propios, 1806.

considerable, el número de libras por real se había desplomado a cuatro y media por real. Ahora bien, independientemente de los hechos que rodearon la aplicación de este mandato real, lo importante es que con el libre tráfico de carne y matanza de ganado el impuesto de la sisa de carne quedó extinto, en «...cuya pensión consiste el principal fondo de dotación del asesor.»¹⁰⁶

Ante la nueva situación se hace imprescindible la búsqueda de un nuevo arbitrio que sustituya la sisa de carne, es por ello que en 1806 se hace una nueva consulta a la Audiencia de Guatemala sobre la posibilidad de que se cobren dos reales por cada cabeza de res que se mate en la intendencia. Recordemos que ya existía un gravamen de un real sobre la venta de cada cabeza de res que se vendía en pie. La nueva propuesta partió del intendente interino, Manuel de Olazábal, y en el procedimiento llevado a cabo podemos apreciar el desorden administrativo que caracterizaba la intendencia. La Audiencia solicitó al intendente que pidiera parecer al ayuntamiento, que a su vez solicita una previsión a la receptoría de alcabalas, el encargado de esta última contaduría considera que es la junta municipal, según el artículo 36 de la Ordenanza de Intendentes, la que debe hacerse oír pasando su informe al ayuntamiento que a su vez deben informar a los ministros principales de Real Hacienda. El problema aquí era que la Junta Municipal, que en teoría comenzó a funcionar en 1791, parece que no realizaba su trabajo adecuadamente, a este respecto comentan los miembros del ayuntamiento en 1809: « ha habido años enteros en que no se encuentra copia de una acta de la Junta Municipal pero ni sujetos que la celebrasen...por muerte de regidores, huecos que no se han llenado, otros han cuidado sus fincas y bienes»¹⁰⁷

En el informe presentado por el síndico del ayuntamiento, Antonio Gutiérrez, podemos apreciar la grave crisis económica que vive la entidad: una fuerte especulación, las mejores cabezas de ganado de una partida se vendan a seis o siete pesos pero este precio puede ir bajando

¹⁰⁶ AGCA, A1 (1), leg. 7, exp. 111. Consulta del gobierno de esta provincia sobre que se cobren 2 reales por cada res que se mate a favor de aquellos propios, 1806.

¹⁰⁷ AGCA, A1 (1), leg. 7, exp. 111. Consulta del gobierno de esta provincia sobre que se cobren 2 reales por cada res que se mate a favor de aquellos propios, 1806.

hasta los 20 reales en las carnicerías; una gravísima decadencia del comercio; y, finalmente, una subida desmesurada de impuestos, en primer lugar se pide que se grave con un peso más por la venta de res en pie, es decir que pase a pagar dos reales, de forma que el ramo de ganados pasaría de ser el 7,5 por ciento del total de impuestos municipales recaudados a convertirse en el 12,5 por ciento, lo que según el síndico irremediablemente impactaría negativamente en el bolsillo del consumidor y no del productor, o hacendado, que buscaría los mecanismos para «abrumar al publica hambriento y pobre». Es por ello que será el síndico el que compela a gravar, no a los alimentos ni productos de subsistencia, si no a los de la diversión y el vicio; es decir, los estancos. Ahora bien, ¿qué lectura podemos hacer de todo esto? El procedimiento duró varios años, durante los cuales la monarquía quedó acéfala por la abdicación de Fernando VII. Antonio Gutiérrez, síndico del ayuntamiento de Ciudad Real, era miembro del ayuntamiento y fungió como apoderado de algunos hacendados, como era el caso de José Gregorio de Velasco¹⁰⁸; pero, además, era abastecedor de carne de Ciudad Real.¹⁰⁹ Evidentemente, a los miembros del ayuntamiento, que en su mayoría se encontraban inmersos en el comercio de ganado, no le interesaba un aumento en los gravámenes sobre las reses pues esto automáticamente supondría un aumento del precio y, por lo tanto, una baja demanda del producto ahora que cualquiera podría matar reses en la puerta de su casa, de manera que lo que hicieron los interesados fue defender la aplicación de nuevos arbitrios en productos controlados por otro sector y acusar a los encargados de la recaudación de la situación de quiebra que experimentaban la fiscalidad municipal. Ahora, que la monarquía se encontraba acéfala, consideraron que los monopolios eran susceptibles de imposición, puesto que los ministros de estas contadurías no encontrarían el apoyo jurídico necesario por parte de los representantes de las potestades reales.

¹⁰⁸ AHDSC, carpeta 1117, expediente 24. Petición de Antonio Gutiérrez, apoderado de José Gregorio de Velasco, al provisor para que se le dé testimonio de las diligencias que se practicaron en razón de capellanías y obras pías sobre la hacienda del finado Juan de Pontigo. Año de 1776.

¹⁰⁹ AGCA, A3 (1), leg. 39, exp. 326. *Abastecedores de carne*, 1805.

Así en 1809, de voz de su síndico, el ayuntamiento propuso gravar los monopolios de naipes, tabaco y aguardiente de Comitán. Los informes de los contadores de los diferentes ramos no se dejan esperar y en ellos se evidencia el peso del contrabando en la intendencia, de manera que consideran que si los productos del monopolio se gravan con nuevos impuestos los consumidores acudirán a los productos “no legales” que se ofertan más baratos. Ahora bien, uno de los aspectos más interesantes en todo este proceso fue la intervención de la junta provincial que denegó esta propuesta y determinó grabar 1 real por la matanza de cada res sin excepción, lo cual incluía el ganado de los religiosos que se habían negado a pagar los impuestos correspondientes a la venta y matanza de reses, y 1 real por cada res vendida en pie que se extraiga fuera de la provincia.

Las respuestas a esta decisión pronto llegaron. Por un lado, se consideró que era suficiente el pago de un real por ganado vacuno que se venda en pie o se mande fuera, que se había considerado en el primer plan de propios de Saavedra, presentado en 1787, y que si antes no había sido un ramo próspero había sido por los inconvenientes en el cobro « Los eclesiásticos regulares y seculares que no pagan por la Real Provisión de 26 de mayo de 1788, aduciendo que para semejantes contribuciones deben intervenir los preladados eclesiásticos y se ha de dar destino fijo a la inversión y por otra las reses que se distribuyen en los pueblos de indios donde no ha habido receptores de propios han quedado sin cobrarse». ¹¹⁰ Para poder llevar a cabo el adecuado cobro de estos impuestos se propone que sean los subdelegados los que matriculen en sus partidos a los criadores, hacendado de mucho o poquiteros y exijan a los eclesiásticos relación jurada cada seis meses de las reses que hubieran vendido y las que hubieran matado.

El establecimiento de un nuevo arbitrio que sustituyera a la sisa de carne fue lento y difícil. En todo este proceso el gran perjudicado era el asesor letrado, Mariano Valero, que veía como los retrasos en el pago de su sueldo se iban acumulando. Ya para 1809 había muerto el

¹¹⁰ AGCA, A1 (1), leg. 7, exp. 111. *Consulta del gobierno de esta provincia sobre que se cobren 2 reales por cada res que se mate a favor de aquellos propios, 1806.*

último intendente, Tomás de Mollinedo, y el asesor se hizo del puesto de intendente interino, como establecía la Ordenanza. Aprovechando las circunstancias críticas desde el punto de vista gubernativo propuso un nuevo reglamento de propios y arbitrios. Este reglamento estaba compuesto de 25 fundamentos y 8 artículos; en los fundamentos exponía la situación de quiebra que vivía el fondo de propios y arbitrios del ayuntamiento de Ciudad Real, y en los artículos se asegura de recibir los atrasos de su sueldo. La propuesta se podría resumir de la siguiente forma:

Debo de mandar y mando: que por ahora y mientras el Rey nuestro señor o la Real Audiencia de este Reino resuelven lo conveniente se suspenda desde esta fecha todo sueldo y gasto de los que estaban en corriente hasta que el Noble Ayuntamiento y la Junta Municipal acrediten en bastante forma que los ingresos de sus propios y arbitrios son bastantes para cubrir, no solamente los 1 mil pesos para el Teniente Asesor sino también las demás atenciones y gastos que sean necesarios y puedan pagarse, quedar expedito de hoy en adelante el pago de los 1 mil pesos que por expresa orden de SM deben pagarse de preferencia a mi el Teniente Asesor que estoy desempeñando al mismo tiempo los empleos de Gobernador intendente y escribano y así mismo los que deban costearse con los réditos de las memorias y obras pías que se administran por este gobierno o por el Noble ayuntamiento en la Junta Municipal en donde se tomará razón...igualmente que a la Contaduría Real y por el Depositario de Propios...Valero.¹¹¹

Los continuos enfrentamientos entre el asesor letrado y los miembros del ayuntamiento produjeron que Mariano Valero fuera expulsado de la Intendencia de Ciudad Real, aun así, la fiscalidad municipal lejos de mejorar continuó empeorando. En 1811 surgirá una nueva crisis

¹¹¹ AGCA, A1 (1), leg. 7, exp. 113. *El gobernador Intendente interino de Ciudad Real solicitando la aprobación de su auto de 1 de agosto y reglamento provisional consiguiente de 7 de septiembre aquí insertos y sobre preferencia en el pago de su sueldo de propios y reforma de gastos superfluos*, 1809.

por la necesidad de encontrar arbitrios que permitieran dotar al diputado a Cortes, lo que hará necesaria la propuesta de un nuevo *Plan de nuevos arbitrios* por parte del ayuntamiento que consistió en:

- Un real en cada cabeza que el hacendado o criador mate de su cuenta (hace una aproximación de la existencia de 12,000 reses que se matan anualmente, por lo tanto, se pueden cobrar 1,500 pesos anuales –aunque en realidad eran 1,200 pesos)
- Dos reales por cada cabeza de ganado mular que se vendan dentro y fuera de la provincia anualmente (considera que se venden al año 1,000 cabezas, lo que daría una ganancia de 250 pesos anuales)
- Un real por cada cabeza de ganado caballar que se venda (calcula que la ganancia sería de unos 250 pesos adicionales)
- Dos reales por cada carga de cacao que transite por la provincia o venga a venderse de Tabasco y Los Naranjos, o de Guayaquil (considera que produciría mil pesos anuales)
- 4 reales por la panela y azúcar que se utilizaba para el aguardiente o el chocolate, entre otros, es considerado un bien de lujo (produciría unos 500 pesos)
- 1 real sobre cada carga de añil (400 quinientos pesos anuales)
- Los efectos de la tierra el medio por ciento y un real por cada tercio de efectos de Europa o de Indias que se venda en la provincia...sería recaudado por la rectoría de Alcabalas –se exceptúa el cacao que tiene su impuesto propio (darían como ingreso quinientos pesos anuales).¹¹²

El plan incluyó además una crítica hacia el sistema de recaudación llevado a cabo hasta entonces en la Intendencia de Ciudad Real. Desde el establecimiento de los arbitrios fue la Junta Municipal, que ya vimos que dejaba mucho que desear en su desempeño, la que había corrido con la recaudación en toda la jurisdicción de la intendencia, lo cual estaba fuera de sus facultades. La distancia entre las cabeceras de las distintas subdelegaciones era grande y la junta se vio imposibilitada

¹¹² AGCA, A1 (1), Leg. 6, exp. 76, ffs. 9-13. *Sobre nuevos arbitrios con motivo de la dotación de diputado a Cortes, 1811.*

para nombrar los correspondientes mayordomos o recaudadores, que por otra parte sólo percibían el 1.5 por ciento de la recaudación. Viendo la imposibilidad del cobro, la junta había determinado nombrar cobradores mediante el sistema de remate, lo cual no había hecho más que empeorar la situación. Los recaudadores remitían a la junta el total de los recaudado, que a su vez lo enviaba al mayordomo depositario el cual formaba un cargo general que consignaba al síndico del ayuntamiento. El sistema se adaptaba a lo señalado por la Ordenanza de Intendentes, en cuyo capítulo 36 señalaba claramente que en cada ciudad, villa o lugar de españoles debía establecerse una junta municipal, el problema era que en la Intendencia de Ciudad Real solo existía un ayuntamiento en la capital y alcaldes ordinarios en Comitán; sin embargo, el síndico propuso que se conformase una junta de vecinos en aquellos lugares donde la población de españoles era elevada:

En esta Ciudad puede haber una Junta: otra en Tuxtla: otra en Comitán: otra en Ocosingo: otra en Yxtacomitán: otra en Tonalá: otra en Tapachula; y así en los demás pueblos de vecindario de Españoles en que se juzgue conveniente establecerla conforme al espíritu de la Real Ordenanza, y objeto de la Instrucción de los Derechos Municipales.

Por primera vez puede el S[eño]r Gov[ernad]or Yntend[en]te nombrar en cada uno de los citados pueblos dos vecinos q[u]e hagan las veces de Regidores respecto del Ramo, y otro la de Procurador general, ó Síndico, los que presididos por el Subdelegado, ó Justicia donde no haya Alcaldes, formen la Junta de cuatro que dispone el artículo 36 de ser nombrado por dos años, y otro p[o]r uno, que acabará al fin de él p[ar]a que sucediéndole otro por dos, quede este al fin del bienio en que salga el primero, y pueda instruir al q[u]e entre sucesivamente de modo que de los dos siempre quede uno. alternándose anualmente el Síndico Procurador. Donde haya Alcaldes como en Comitán, es mas fácil el establecimiento de la Junta, pues no hay más q[u]e hacer sino el nombramiento de los dos vecinos Regidores.¹¹³

¹¹³ AGCA, A1 (1), Leg. 6, exp. 76, ffs. 30-31. *Sobre nuevos arbitrios con motivo de la dotación de diputado a Cortes, 1811.*

Desgraciadamente no hemos encontrado evidencia de si este nuevo plan de arbitrios se aplicó, lo que sí podemos afirmar es que se hubo de esperar hasta 1821, con el establecimiento de los ayuntamientos constitucionales, para que el sistema se descentralizara y los nuevos ayuntamientos propusieran sus propios planes de propios y arbitrios.

Conclusiones

Como hemos visto a lo largo de este texto, el abasto de carne fue una actividad monopólica de unas cuantas familias. Básicamente hasta la restauración del ayuntamiento en Ciudad Real, en 1783, este monopolio estaba en manos de la familia Olaechea. Esta familia, a falta de ayuntamiento y coludida con los diferentes alcaldes mayores, controló en todo momento, al menos desde 1734, el precio de la carne en el mercado.

Al constituirse el nuevo ayuntamiento de Ciudad Real, en 1783, estos se quejaron de la falta de propios del mismo e hicieron una propuesta de exacciones para poder hacer frente a los gastos. En su discurso indican que eran escasamente cien pesos el capital concejil con el que contaban como propios; sin embargo, sabemos, por el pleito entablado entre Esteban Vital Olaechea y Vicente Esquivel por el abasto de Tuxtla, que en 1780 en Ciudad Real ya se cobraba una sisa de carne. Desde luego, no podemos dejar de señalar que un tema de estudio pendiente son las entradas que recibía la ciudad de Ciudad Real antes de la reinstauración del ayuntamiento y el modo en que se administraban estos recursos, todo parece indicar que estos eran manejados por el alcalde mayor en turno.

Con la llegada del primer intendente interino, Francisco de Saavedra y Carvajal, se realizó una propuesta de *Plan de arbitrios para propios*, sobre la idea de que Ciudad Real no contaba con propios. Esta propuesta, presentada en 1787, no dejaba de ser curiosa puesto que contravenía el artículo 48 de la Real Ordenanza de Intendentes que indicaba que los recursos provenientes de arbitrios no podían destinarse al aumento de propios, de esta forma lo que se buscaba era «respetar la naturale-

za de su fundación». ¹¹⁴ El problema fue que debía ser la Contaduría de Propios y Arbitrios, que sería la encargada de inspeccionar la finanzas locales en cuanto al gasto y el ingreso para mantener esta separación entre propios y arbitrios, pero esta no se creó hasta 1806 de forma que la supervisión de fondos quedó hasta entonces en manos del Tribunal de Cuentas, en donde se instaló una mesa de propios y arbitrios que se encargó de supervisar la contabilidad. Luego de creada la Contaduría, después de que la mesa de propios se mostrara incapaz de darse a basto con sus obligaciones, esta siguió funcionando hasta 1824, cuando se suprimió. ¹¹⁵ Esto explicaría la dificultad para dilucidar, en las propuestas, cuando se refieren a un tipo u otro de ingreso, únicamente el fiscal de la Audiencia señaló esta indefinición en 1791 y solicitó su aclaración, pero parece que nunca se dio respuesta.

En cuanto al abasto de carne y la sisa correspondiente, vimos cómo una vez instaurado el ayuntamiento este logra hacerse con el control de esta actividad en Ciudad Real. Recordemos que muchos de los nuevos alcaldes y regidores eran hacendados, descendientes de familias llegadas a principios del siglo XVIII que habían logrado hacer su capital con las haciendas. La sisa en sí fue el ingreso más fuerte que recibió el ayuntamiento, a pesar de que el clero siempre se negó a pagar las exacciones a este respecto. Fue tal el control ejercido por las autoridades y representantes de la élite sobre esta actividad que, cuando se promulgó la cédula de liberalización de abasto y tráfico de carne en 1800, todos llegaron a un acuerdo tácito para no publicar el bando correspondiente. En 1806, la subida del precio de la carne y la mala calidad de la misma, hizo insostenible el engaño por lo que se vieron en la obligación de publicar el bando correspondiente. La incapacidad del ayuntamiento para precaver un nuevo arbitrio que sustituyera al de la sisa produjo una serie importante de documentos en los que se hizo evidente la precaria situación de la fiscalidad municipal de Ciudad Real, a pesar de que como único ayuntamiento de españoles recibió la entrada de propios y arbitrios de los pueblos de toda la intendencia.

¹¹⁴ Celaya Nández, "El gobierno de la fiscalidad", 2017.

¹¹⁵ José Javier Guillén Villafuerte, comunicación personal.

Las propuestas de nuevos arbitrios se centraron, dada la crisis de la monarquía, en gravar los artículos que componían los monopolios regios; sin embargo, al notar el ayuntamiento que esta imposición iba a ser casi imposible, mejor optaron por seguir gravando la matanza y venta de ganado vacuno. Aunque en un principio la falta de recursos para el pago de los mil pesos correspondientes al sueldo del asesor letrado parecía ser el motor que impulsaba la propuesta de nuevos arbitrios, finalmente la necesidad de mandar un representante a Cortes detonó un cambio al respecto ampliando los productos comercializables que podían ser gravados.

Fuentes consultadas

Archivos

Archivo General de Indias, Sevilla.

Archivo General de Centro América, Guatemala.

Archivo Histórico Diocesano de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

Bibliografía

Alfaro Ramírez, Gustavo, “La lucha por el control del gobierno urbano en la época colonial. El cabildo de Puebla de los Ángeles, 1670-1723”, Tesis de maestría, México, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

Andrés Gallego, José, “El abastecimiento de México, 1761-1786: semejanzas y diferencias entre la Nueva España y la España europea”, en *Revista de Indias*, vol. LVII, número 209, 1997, pp. 113-140.

Baeza Martín Ascensión, “Gobierno, colonos e indios en el municipio de Nueva Señora de Monterrey (Nuevo reino de León, 1716-1740)”, en Manuela Cristina Bernal. Sandra Olivero Guidobono, (coordinadoras), *El municipio indiano: relaciones interétnicas, económicas y sociales*. Homenaje a Luis Navarro García, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2009, pp. 151-165.

- Castaño Pareja, Yoer Javier, “El consumo y abasto de la carne y de otras materias primas pecuarias en la ciudad de Santafé del Nuevo Reino de Granada, 1572-1716”, en *Frontera de la Historia*, vol. 22, n.º 2, julio-diciembre de 2017, pp. 76-113.
- Castillo de Bovadilla, Jerónimo, *Política para corregidores y señores de vasallos, en tiempo de paz, y de guerra Y para jueves eclesiásticos y seglares, y de sacar, aduanas, y de Residencias, y sus Oficiales: y para Regidores, y Abogados; y del valor de los Corregimientos, y Gobiernos Realengos, y de las Órdenes*, Tomo II, Madrid, Imprenta de la Gaceta, 1775.
- Celaya Náñez, Yovana, “Reseña: Alcabalas y situados. Puebla en el sistema fiscal imperial”, en *América Latina en la Historia Económica*, vol. 19, núm. 1, México, enero-abril 2012, pp. 219-225.
- Celaya Náñez, Yovana, “Impuestos locales en Nueva España: negociación y obra pública en el ayuntamiento de Veracruz en el siglo XVIII”, en *Espacio, tiempo y forma. Serie IV, Historia Moderna*, N° 27, 2014, pp. 37-59.
- Celaya Náñez, Yovana, “Las finanzas de las ciudades novohispanas ante el reformismo borbónico. Una propuesta historiográfica” en Anne Dubet, Sergio Solbes Ferri, (coordinadores), *La construcción de la Hacienda hispánica en el largo siglo XVIII*, Madrid, Casa Velázquez, 2016, pp. 89-97.
- Celaya Náñez, Yovana, “El gobierno de la fiscalidad local: el virrey y la audiencia en la defensa de sus facultades en materia de propios y arbitrios en el siglo XVIII”, en Juan Francisco Pardo Molero, (coordinador), *El Gobierno de la virtud: política y moral en la Monarquía Hispánica (siglos XVI-XVIII)*, Madrid, España, Fondo de Cultura Económica, 2017, pp. 375-397.
- Covarrubias, Enrique, “La ciencia del gobierno, la economía política y la utilidad en el ideario de Campomanes y Jovellanos”, en Leonor Ludlow y María del Pilar Martínez López-Cano (coordinadores.), *Historia del pensamiento económico: del mercantilismo al liberalismo*, México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2007, 27-46.
- Dupuy, Andrea, el estanco de carne y su crisis en Buenos Aires colonial desde una visión comparativa”, en *Revista Brasileira de Historia*, vol. 30, n.º 60, 2010, pp. 211-231.

- García Jiménez, Bartolomé, “Aproximación a la fiscalidad de la villa de Rute en el último tercio del siglo XVII”, en *Axerquia*, 14, 1985, p. 171.
- Gálvez, José de, *Informe del visitador general de Nueva España, José de Gálvez, al virrey de Nueva España, Antonio Bucareli, informándole de los asuntos que ha tenido a su cargo, 1771-12-31*. Biblioteca Nacional de España, Biblioteca Digital Hispánica. en:<http://bdh.bne.es/bnearch/CompleteSearch.do; jsessionid=F22213D714C95D042F34A5C9812BB412?showYearItems=&field=todos&advanced=false&exact=on&textH=&completeText=&text=informe+gener+al+que+en+virtud&languageView=es&pageSize=1&pageSizeAbrv=30&pageNumber=3> (25 de enero de 2018)
- González Alonso, Benjamín, *Sobre el Estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores, 1981.
- González Beltran, Jesús Manuel, “Haciendas locales y reformismo borbónico. Teoría y práctica en el municipio de Jerez de la Frontera”, en *Andalucía y América. Los cabildos andaluces y americanos. Su historia y su organización actual*, Actas de las X Jornadas de Andalucía y América, Huelva, España, Universidad de Santa María de la Rábida, 1992, pp. 189-208.
- Gutiérrez Escudero, Antonio “Cabildos: familia y poder en Santo Domingo (época colonial)”, en Manuela Cristina Bernal y Sandra Olivero Guidobono, (coordinadores), *El municipio indiano: relaciones interétnicas, económicas y sociales*. Homenaje a Luis Navarro García, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2009, pp. 299-319.
- Hernández Franyuti, Regina, “Ideología, proyectos y urbanización en la ciudad de México, 1760- 1850”, en Regina Hernández Franyuti (coordinadora), *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*. Tomo I. Economía y estructura urbana, México, Instituto Mora, 1994, pp. 116-160.
- Martínez Neira, Manuel, “El municipio controlado. Los reglamentos de propios y arbitrios en las reformas Carolinas”, en *América Latina en la Historia Económica*, Vol. 4, Nº. 7 (enero-junio), 1997, págs. 9-18.
- Morelli Federica, “Orígenes y valores del municipalismo iberoamericano”, en *Araucaria, Revista iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 9, número 18, 2007, 116-285.

- Peláez Almengor, Oscar Guillermo, “La Nueva Guatemala y el abasto de carne, 1776-1786”, en *Estudios*, 3-96, diciembre 1996, pp. 149-158.
- Polushin Michael A., “Bureaucratic Conquest, Bureaucratic culture: Town and Office in Chiapas, 1780-1832”, Tesis de doctorado inédita, Department of History, Universidad de Tulane, Nueva Orleans, 1999.
- Quiroz, Enriqueta, “Entre el humanismo y el mercantilismo: el bien común en el abasto de carne de Ciudad de México, 1708-1716”, en *Cuadernos de Historia*, 35, 2011, pp. 35-59.
- Real Academia Española (RAE), *Diccionario de la lengua castellana compuesto por la Real Academia Española, reducido a un tomo para su más fácil uso*, Juachín Ibarra, Madrid, 1780. En: <http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtlle?cmd=Lema&sec=1.2.0.0.0>. (25 de enero de 2018).
- Real Academia Española, *Diccionario de la lengua castellana compuesto por la Real Academia Española, reducido a un tomo para su más fácil uso. Tercera edición, en la cual se han colocado en los lugares correspondientes todas las voces de los suplementos, que se pusieron al fin de las ediciones de los años de 1780 y 1783, y se han intercalado en las letras D.E. y F. nuevos artículos, de los cuales se dará un suplemento separado*. Madrid, Viuda de Joaquín Ibarra, 1791. En: <http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtlle?cmd=Lema&sec=1.0.0.0.0>. (25 de enero de 2018).
- Real ordenanza para el establecimiento é instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva-España*, Madrid, 1786.
- Rubín Córdoba, Fernando, “La institución de la Contaduría General de Propios y arbitrios del Reino: Organización y normalización de cuentas (1760-1764)”, en *VII Encuentro de trabajo sobre historia de la Contabilidad*, Universidad de León, León, España, 2010. En http://www.aeca.es/vii_encuentro_trabajo_historia_contabilidad/general.htm (consultado el 29/08/2013).
- Sánchez de Tagle, Esteban “Las reformas del siglo XVIII al gobierno; la ciudad, su hacienda, su policía, su ejército”, en Clara García Ayluardo, (coordinadora), *Las reformas borbónicas 1750-1808*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 164-224.

- Sánchez de Tagle, Esteban, *Del gobierno y su tutela. La reforma a las haciendas locales del siglo XVIII y el cabildo de México*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2014.
- Santos Pérez, José Manuel “Los comerciantes de Guatemala y la economía de Centroamérica en la primera mitad del siglo XVIII”, en *Anuario de Estudios Americanos*, Tomo LVI, núm. 2, 1999, pp. 463-484.
- Silva Riquer, Jorge, “La reforma fiscal a los Ayuntamientos de Nueva España ¿Propuesta absolutista o liberal?, 1765-1812”, ponencia presentada en el *Seminario Poder y Gobierno Local en México, 1808-1857*, México, Colegio Mexiquense, Universidad Autónoma del Estado de México, CIESAS, 3-4 julio 2008.
- Silva Riquer Jorge, *La reforma fiscal de los ayuntamientos novohispanos (1765-1812)*, Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá de Henares, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2015.
- Tanck de Estrada, Dorothy, *Pueblos de indios y educación en el México colonial, 1750-1821*, México, El Colegio de México, 1999.
- Viqueira Alban Juan Pedro, “Cuando no florecen las ciudades: La urbanización tardía e insuficiente de Chiapas”, en C. Lira Vasquez y A. Rodríguez Kuri, (coordinadores), *Ciudades Mexicanas del siglo XX. Siete Estudios históricos*, México, El Colegio de México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2009, pp. 59-178.

¿Bienes de comunidad o propios municipales? El financiamiento de los ayuntamientos mexicanos durante el primer liberalismo: 1820-1823

Luis J. García Ruíz
Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales
Universidad Veracruzana

Introducción

Dentro de las repercusiones más desgarradoras de la guerra civil que asoló al virreinato de la Nueva España a lo largo de la segunda década del siglo XIX sobresalen la desarticulación territorial del espacio fiscal centralizado, la deslegitimación del sistema impositivo que había sido afinado bajo el regazo del reformismo ilustrado,¹¹⁶ y en consecuencia el agravamiento de problemas hacendarios con que el Estado nacional vio la primera luz en 1821.¹¹⁷ Con el colapso de la actividad minera y la acuñación de moneda, el gobierno virreinal y los grupos insurgentes recurrieron a medidas urgentes para recaudar impuestos, como la introducción de gravámenes extraordinarios, el cobro de impuestos directos sobre la propiedad de casas, el incremento de alcabalas, y la potenciación de la deuda pública.

¹¹⁶ Sánchez Santiró, "El peso de la fiscalidad", 2011, p. 120. Cabe señalar que las principales fuentes recaudatorias en el virreinato tardío estaban fincadas en los siguientes ramos: la actividad argentífera, las alcabalas, los aranceles, las recaudaciones misceláneas, los impuestos a los salarios de empleados de la Real Hacienda, el tributo a indios y castas, las transferencias de rentas de la iglesia y en los monopolios de tabaco, nieve, naipes y pulque.

¹¹⁷ Sánchez Santiró, *La imperiosa necesidad*, 2016; Hernández Jaimes, *La formación de la Hacienda*, 2013.

El colapso del espacio fiscal novohispano se tradujo en un empoderamiento de las regiones y sus élites. Esta situación sentó las bases de un constante tira y afloja -que se hizo moneda corriente en los años posteriores a la independencia- entre el gobierno central mexicano y las provincias por el control de una amplia gama de fuentes recaudatorias.¹¹⁸ Sobre este tema se han tenido importantes avances. Sin embargo, brilla por su ausencia un estudio que profundice en las resonancias que dentro de la esfera local de la administración pública tuvieron el desgajamiento de la fiscalidad española y la construcción de nuevos cuadros recaudatorios basados en un rosario de impuestos de origen novohispano, contribuciones extraordinarias de guerra y gravámenes de tipo liberal.¹¹⁹

En las últimas tres décadas se ha avanzado significativamente en el conocimiento de la transición de colonia a república dentro de los territorios locales del centro y sur de México. Las investigaciones se han concentrado en estudiar las repercusiones del liberalismo gaditano en materia de ciudadanía, representación y gobierno local. Uno de los lugares comunes dentro de la historiografía es la formación de ayuntamientos constitucionales como detonantes de una revolución territorial que llevó a los pueblos a apropiarse de la soberanía de la nación. Estas corporaciones, entonces, reemplazaron dentro de los escenarios locales a las repúblicas de indios y a los ayuntamientos de las villas y ciudades de españoles, y se erigieron como la célula básica del gobierno nacional. Su reproducción por la geografía mexicana es

¹¹⁸ Cárdenas Sánchez, *Cuando se originó* 2003, Cárdenas, “Una interpretación”, 1999, Lira González, “El aspecto fiscal”, 1998; Jáuregui y Serrano, “Introducción”, 1998 Sánchez Santiró, “El legado económico”, 2007; Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad*, 2007; Tenenbaum, “Sistema tributario”, 1998.

¹¹⁹ Rojas, *El municipio libre*, 2010, p. 141. Beatriz Rojas advierte que el estudio de la Hacienda municipal sigue siendo una “asignatura pendiente”, a pesar de que desde 1998 José Antonio Serrano y Luis Jáuregui lo hubieran advertido. La autora atribuye la falta de investigaciones a las dificultades para hallar los materiales de archivo que allanen su estudio y a que se ha considerado a las finanzas municipales como “insignificantes” a causa de su baja cuantía. Por lo tanto, la historiadora sugiere investigar no tanto los volúmenes de recaudación anual, sino las razones de por qué esta era tan baja que con dificultades su volumen alcanzaba para cubrir las necesidades administrativas más elementales de los municipios. Esta situación de precariedad trascendió al periodo independiente, lo cual lleva a Beatriz Rojas a considerar -para el caso de Zacatecas- que existía una suerte de normalización de la pobreza a nivel local que ayuda a explicar el bajo nivel de inconformidad de los gobiernos concejiles por sus bajos niveles de recaudación fiscal.

considerada por los estudiosos como uno de los momentos más emblemáticos de la transición política.¹²⁰

A pesar de que las investigaciones sobre la primera experiencia liberal son numerosas a nivel de estudios de caso, considero imposterizable dirigir la atención historiográfica hacia campos escasamente explorados dentro de la órbita transición, entre ellos la importancia que tuvieron los bienes corporativos de los pueblos de indios en el financiamiento de los ayuntamientos constitucionales que se erigieron a partir de 1820, y el proceso de transferencia de aquellos al patrimonio de estas corporaciones en calidad de propios.¹²¹ Del mismo modo, queda pendiente analizar la configuración y funcionamiento de la Hacienda pública municipal bajo el primer liberalismo a partir del cobro de gravámenes de naturaleza directa e indirecta.¹²² A medida que se profundice en los mecanismos de recaudación tributaria dentro de escenarios locales se podrá tener un panorama más acabado en torno a los vínculos que se tejieron entre los órganos gobierno y los contribuyentes que con sus impuestos hicieron factible el sostenimiento de las instancias del aparato estatal.

En el presente capítulo me doy a la tarea de demostrar que los ayuntamientos liberales que se establecieron en lugar de las antiguas repúblicas de indios, demandaron la titularidad de dominio de las tierras de comunidad para asegurarse el cobro de las rentas que generaban por concepto de arrendamientos a particulares, los cuales habían sido impuestos durante el régimen borbónico. Sin embargo, la migración del

¹²⁰ Annino, "Soberanías en lucha", 2003.

¹²¹ Birrichaga, "Administración de las tierras", 2004; Lira González, "Comunidades indígenas", 1995.

¹²² Una de las investigaciones más sólidas dentro de este ámbito es la de Gerardo, Ciruelo Torres, "Las finanzas municipales de Xalapa (1798-1829). El autor sugiere considerar a las finanzas municipales como una expresión de poder, debido a que la construcción de un sistema impositivo particular y las atribuciones que de éste se desprendían, se traducían en un control sobre el espacio local. Por otra parte, tras el fenómeno contable se encierran conflictos entre grupos de poder con intereses en la organización y funcionamiento del sistema fiscal. Ciruelo Torres, "Las finanzas municipales", 2003 (pp. 42-43) En años más recientes, Yovana Celaya se ha dado a la tarea de analizar los proyectos de arbitrios de los ayuntamientos de Guanajuato, Irapuato, Zacatecas, Antequera, Matehuala y Fresnillo. La autora ha centrado su atención en los arbitrios sobre la introducción de harina y maíz en tanto que estos funcionaron como elementos impulsores de ámbitos de potestad recaudatoria a nivel municipal bajo un contexto de fortalecimiento del poder real, propio del último tramo del siglo XVIII. Celaya Nández, "Arbitrios a maíces", 2015.

patrimonio indígena a las tesorerías municipales no fue inmediata, toda vez que las extintas repúblicas constantemente interpelaron las iniciativas de los ayuntamientos por acceder a sus fuentes de ingreso. A pesar de que los órganos legislativos mexicanos promovieron la integración de las tierras de los pueblos dentro de la masa de propios de los nuevos ayuntamientos, lo cierto es que esta voluntad sólo se tradujo en realidad de manera parcial, ya que las extintas repúblicas de indios conservaron la propiedad de las tierras que no habían sido puestas a disposición de las tesorerías municipales. Ante la escasez de activo circulante, los gobiernos locales quedaron limitados a proponer arbitrios para sufragar sus gastos administrativos,¹²³ y a conformarse con la recaudación de dinero por concepto de arrendamientos o censos enfitéuticos sobre los sitios que pasaron a formar parte del patrimonio municipal. Este modelo de administración fiscal, que fue promovido con ahínco bajo el reformismo borbónico, se mantendría sin cambios significativos hasta el advenimiento de la ley general de desamortización civil de 25 de junio de 1856 que promulgó el gobierno mexicano a mediados del siglo XIX, y que tuvo dentro de sus prioridades la liberalización de las tierras y el cobro de impuestos sobre las mismas.¹²⁴

La reglamentación borbónica

La población indígena, sus tierras, tributos y recursos materiales fueron objeto de especial interés por parte de la monarquía española desde la fase temprana de la colonización. A través de un conjunto de leyes expedidas en los siglos XVI y XVII adquirió forma un cuerpo normativo que se encuentra recogido en la Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias, el cual brindó a los naturales del Nuevo Mundo, como retribución por el pago de un impuesto *per cápita* denominado

¹²³ De hecho, en el Antiguo Régimen, los arbitrios se conceptualizaban como un medio extraordinario para alcanzar un fin, y que consistían en diferentes gravámenes que los gobiernos locales, por carecer de propios y con autorización real, imponían sobre bienes de consumo. Con el dinero recaudado se emprendían diferentes obras de beneficio público. Véase, Celaya Nández, "Arbitrio a maíces", 2015, p. 329.

¹²⁴ Escobar Ohmstede, Falcón y Sánchez Rodríguez, "Introducción, 2017, p. 41.

“tributo”, el acceso a privilegios consustanciales a la condición de menores o *miserabilis* que el derecho español les adjudicó. Dentro de las principales prerrogativas concedidas a los indios se encontraban: el gobierno doméstico a través de repúblicas administradas por cabildos, y el usufructo de un conglomerado de recursos materiales que se agrupaban bajo el concepto de bienes de comunidad.¹²⁵ Por derecho, los pueblos de indios debían contar con tierras de comunidad. Estas podían comprender: 1) las 600 varas cuadradas correspondientes al fundo legal del pueblo, 2) las tierras de común repartimiento que se dividían entre los jefes de familia para su explotación individual, 3) los propios (conformados por montes, pastos y tierras de labor) que servían para financiar pleitos, salarios de oficiales y gastos de la administración local, y 4) las tierras de cofradías que tenían la finalidad de proveer recursos para el culto espiritual.¹²⁶

El dinero que producían los bienes corporativos de los pueblos (procedente del cultivo, el pastoreo, la extracción de recursos naturales y el arrendamiento a terceros) se depositaba en las cajas de comunidad y servía para cumplir con el pago de tributo y el diezmo, suministrar donativos para el rey, hacer frente a calamidades públicas, patrocinar las fiestas litúrgicas, y construir obras de interés público (iglesias, casas de comunidad, fuentes y acueductos). Hubo otros pueblos que, a causa del prematuro desprendimiento de sus tierras, o por escasez y esterilidad de las mismas, complementaban sus fondos comunitarios con recursos distintos a la tierra como la venta de ganado, el cultivo de grana cochinilla, la extracción de sal, el alquiler de mesones, y otra variedad de pensiones que alimentaban a las cajas de los pueblos.¹²⁷ El hecho de que estas corporaciones contaran con fuentes de generación

¹²⁵ Lira González, “La voz comunidad en la recopilación”, 1981.

¹²⁶ García Ávila, *Las comunidades indígenas*, 2009.

¹²⁷ En su estudio sobre los pueblos de indios de la jurisdicción de Villa Alta, Luis Arrijoa llevó a cabo un pormenorizado análisis sobre el funcionamiento de la economía campesina a través de un equilibrio dual entre actividades agrícolas y productivas encaminadas a la subsistencia y a la comercialización en el exterior. Del dinero que generaban la agricultura, el comercio, la ganadería, la recolección de frutos, las artesanías, y el trabajo familiar y comunitario, las repúblicas de naturales solventaban una amplia gama de compromisos financieros, como el tributo, el diezmo, el culto religioso y las contribuciones a la caja de comunidad. Arrijoa, *Pueblos de indios*, 2011, pp. 339-462.

de recursos les permitió asegurarse márgenes de autogestión administrativa, aunque ciertamente limitada por la tutela de Corona y la Iglesia que en el ámbito local estaban encarnadas en los alcaldes mayores y sacerdotes, respectivamente. Estos ministros, que resguardaban las llaves que brindaba acceso a las cajas de comunidad y de cofradías, estaban habilitados para tomar decisiones que mejor convinieran a la administración financiera de los pueblos.¹²⁸

El discurso ilustrado que fue tomando forma en Europa occidental a lo largo del siglo XVIII demandó a la Corona española la adopción de un nuevo paradigma de gobierno con relación a sus dominios americanos y a sus vasallos. Aquellos tendrían que convertirse en colonias y estos en hombres útiles. Transitar hacia un sistema de “gobierno económico” que colocaba al comercio como el motor que arrastraba a las naciones a su engrandecimiento requirió la adopción de reformas fiscales dirigidas a incentivar la generación de recursos monetarios que el rey de España requería para hacer frente a sus compromisos bélicos.¹²⁹ En el ámbito de los gobiernos locales, el visitador José de Gálvez promovió la formación de reglamentos de propios, arbitrios y bienes de comunidad en ciudades y villas de españoles y en los pueblos de indios. Para tal efecto puso en pie una contaduría general especializada en estos ramos que orgánicamente estuvo supeditada a la Junta Superior de Real Hacienda.¹³⁰

José de Gálvez justificó la necesidad de intervenir las finanzas de los pueblos de indios en el hecho de que solían llevar una administración irracional de sus bienes que les había conducido a su dispendio en fiestas religiosas y a su enajenación. A continuación, reproduzco un fragmento de las palabras del visitador malagueño:

Los de Indios necesitan de doble cuidado y atención, así por la que debieron siempre á las Leyes como personas tan rudas y de suyo abandonadas que parecen racionales de segunda especie, como por el general desvarato con que manejan los bienes de sus Comunida-

¹²⁸ Taylor, *Ministros de lo sagrado*, 1999.

¹²⁹ Portillo Valdés, “La crisis imperial”, 2008; García Ruiz, *Unidos en un mismo cuerpo*, 2017, pp.79-89

¹³⁰ Tanck de Estrada, *Pueblos de indios*, 1999, pp. 17-18.

des donde no los han perdido enteramente, invirtiendo todos sus productos por lo regular en fiestas y cofradías á que les inclinan sus Curas por interés que les resulta de semejantes establecimientos que se hallan justamente prohibidos por las mismas Leyes de estos Reynos; y mientras que por la suprema autoridad del Rey se manda poner en observancia la prohibición, que en esta materia es extensiva á toda clase de Personas, no hay otro medio de contener los excesivos gastos con que se aniquilan las Republicas de Naturales, que el sugetarlos al depósito de sus fondos, y á que no dispongan de ellos sin justificada necesidad, y la expresa licencia que deben impetrar al Superior Gobierno.¹³¹

La política de reglamentación de bienes de comunidad que promovió José de Gálvez permitió reunir valiosa y pormenorizada información sobre los recursos que poseían los pueblos, su administración, rendimientos y aplicación, con el objetivo de uniformar los esquemas contables que servían para rendir cuentas sobre el manejo de los fondos corporativos.¹³² Los reglamentos elaborados por el contador general, Francisco Antonio de Gallarreta, restringieron el papel de los gobernadores indígenas en la administración de las cosechas y del ganado de comunidad; también exigieron una cuota de un real y medio por tributarios en los pueblos donde no se hacía el cultivo de las diez brazas de tierra; y buscaron aumentar el arrendamiento de terrenos de los pueblos para multiplicar el ingreso de capital en la caja de comunidad.¹³³ Con los arrendamientos se lograría aumentar la extensión de tierra cultivada y la producción de alimentos, y al mismo tiempo crecería el dinero que se ingresaba en el arca de comunidad. De este modo, los naturales se hallarían en condiciones de subsanar con sus propios medios las urgencias que se presentaban en los años de malas cosechas

¹³¹ Gálvez, *Informe*, 2002, pp. 136-137.

¹³² Orden de José de Gálvez para el conocimiento de los bienes de comunidad, México, 23 de junio de 1770, AGN, Bienes de Comunidad, vol. 7, exp. 7.

¹³³ Esta contribución se sumó a la que ya venían pagando los indios: el tributo de 20 y 40 reales (dos pesos y medio y cinco, respectivamente), más medio real para el juzgado de indios y medio real para hospitales. Terán, *Muera el mal gobierno*, 1995, p. 110.

y calamidades (desastres naturales o epidemias).¹³⁴ Gallarreta también ordenó que cada tributario cultivara diez brazas de la milpa común. Solamente en los pueblos con insuficiente terreno o donde los indios “absolutamente se niegan a ello”, contribuirían con un real y medio de comunidad. A partir de 1782 se generalizó el pago de esta pensión y se ordenó arrendar la milpa común, con la obligación de ingresar sus productos a la caja común.¹³⁵

La Real Ordenanza de Intendentes de 1786 continuó con el ímpetu fiscalizador que introdujo José de Gálvez. En esta fase quedó acentuada la convicción de reducir todas las provincias del imperio español a un “método igual” de gobierno y administración de justicia en asuntos de Real Hacienda, en lo económico de guerra y en el manejo de propios y arbitrios y bienes de comunidad de los pueblos, por lo que era indispensable establecer una regla general en su manejo y administración con base en los datos proporcionados por los intendentes de provincia y los subdelegados acerca de la concesión y origen de los bienes corporativos, las cargas perpetuas o temporales, los gastos ordinarios y extraordinarios, y el dinero remanente o faltante en caja al final de cada año.¹³⁶ Una vez recabada la información financiera, el siguiente paso consistía en la elaboración de reglamentos.¹³⁷

Los nuevos reglamentos procuraron eliminar los gastos excesivos y superfluos con el propósito de que cada república tuviese una administración equilibrada de sus ingresos y gastos. Como resultado de estos reacomodos administrativos, las erogaciones de los pueblos quedaron agrupadas en cuatro rubros:

¹³⁴ Reglamento de bienes de comunidad, Atzalan, 1776. Archivo Histórico Municipal de Atzalan (en adelante AHMA), Colonia, 1562-1783, leg. 1, Bienes de comunidad, exp. 23; Menegus “Mercados y tierras”, 2000, p. 20).

¹³⁵ Tanck de Estrada, *Pueblos de indios*, 1999, pp. 84-85.

¹³⁶ *Real Ordenanza de Intendentes de 1786*, artículos 6 y 31-34, pp. 9-10, 39-43.

¹³⁷ A partir de 1787, el virrey y el contador de propios ya no se comunicaban directamente con los alcaldes mayores para organizar las cajas de comunidad. Era el cuerpo colegial creado por la Ordenanza, la Junta Superior de Real Hacienda, la que decidía qué medidas se tomarían. Estaba asesorada por el contador, el protector de indios y el Fiscal de Real Hacienda. El contador se comunicaba con cada intendente y éste pasaba las órdenes a los subdelegados. A los intendentes se les ordenó elaborar nuevos reglamentos para ciudades, villas y pueblos de indios para reemplazar los “reglamentos antiguos”, es decir, los emitidos por Gallarreta, Tanck de Estrada, *Pueblos de indios*, 1999, p. 62.

1. Dotaciones o ayudas de costa señaladas a las justicias, capitulares y dependientes de los ayuntamientos, y salarios para los oficiales públicos, médico o cirujano y especialmente para los maestros de escuela que tendrían que establecerse en “todos los pueblos de españoles e Indios de competente vecindario”.
2. Para el pago de réditos de censos y otras cargas que estuvieran comprometidos a pagar los pueblos, siempre y cuando existiera justificación de su conveniencia y beneficio público.
3. Fiestas religiosas (Semana Santa y santo patrono) y limosnas voluntarias.
4. Gastos extraordinarios de diversa índole cuya cuota debía ser asignada por los intendentes con base en las circunstancias de cada pueblo. Este dinero podría ser invertido en la adquisición de fincas o en el fomento de obras de utilidad pública.¹³⁸

Los subdelegados tuvieron progresos sobresalientes en la elaboración de reglamentos, en cumplimiento de lo estipulado en los artículos 29 y del 31 al 34 de la Ordenanza de Intendentes, en las intendencias de Yucatán, Guadalajara, Guanajuato, Michoacán, Zacatecas y San Luis Potosí; mientras tanto, en las provincias de Oaxaca, Puebla y Veracruz no se elaboraron reglamentos. Pese a no cumplirse este objetivo en todos los pueblos de indios de Nueva España, para la víspera de la guerra insurgente ya se había logrado someter a los pueblos a la fiscalización sistemática y uniforme de la Contaduría de Propios y Arbitrios.¹³⁹

La reorganización de las finanzas de los pueblos de indios no podía estar completa sin una reforma al régimen de propiedad bajo el cual se aprovechaban las tierras de comunidad. Si bien es verdad que a través de los reglamentos se volvió un deber para los gobiernos de naturales poner en alquiler los sitios que no eran utilizados por los hijos del pueblo con el fin de que el producto de las rentas se depositara en las cajas de comunidad, también es cierto que para el pensamiento de ministros

¹³⁸ Menegus, “Los bienes de comunidad, 1999, Guarisco, *Los indios del valle*, 2003 p. 70; *Real Ordenanza de Intendentes de 1786*, artículo 34.

¹³⁹ Tanck de Estrada, *Pueblos de indios*, 1999, p. 63. Ver también a Menegus, “Los bienes de comunidad”, 1999.

y funcionarios al servicio de la Corona española, este modelo de financiamiento local tenía sus limitaciones por encontrarse supeditado a plazos preestablecidos de cinco años que anquilosaban el fomento de la agricultura, detenían el aumento en el valor de los terrenos y socavaban las captaciones de dinero. Una de las soluciones que planteó el gobierno español para corregir esta situación fue que los pueblos cedieran por plazo indeterminado el dominio útil de sus tierras con el propósito de dar certidumbre al derecho de propiedad de los colonos, y las mejores garantías para la inversión de sus capitales en mejoras materiales y en el incremento de la producción agropecuaria. Este mecanismo de alquiler de tierras, conocido como enfiteusis, incentivaría una cadena de beneficios que recalaría en el incremento de las captaciones monetarias en favor de las cajas de comunidad.¹⁴⁰

Liberalismo, propiedad y finanzas

Pese a los matices locales y las interpelaciones judiciales, la política de reglamentación de los bienes corporativos de los pueblos que había quedado instituida en la Real Ordenanza de Intendentes, logró uniformar las fuentes de financiamiento local y centrarlas en los arrendamientos de tierras y en el pago del real y medio de comunidad. Este esquema recaudatorio se mantuvo vigente bajo el sol del primer liberalismo español, aunque con sus variantes. Dentro de las principales innovaciones que se introdujeron destacan el establecimiento de ayuntamientos constitucionales en poblaciones que reunían por lo menos mil habitantes sin distinción de calidades (excepto los afrodescendientes). Las nuevas corporaciones municipales sustituyeron a los antiguos ayuntamientos de españoles y repúblicas de indios. En lo sustancial conservaron las funciones de gobierno político y económico que históricamente habían ostentado, aunque subordinadas a la autoridad de las

¹⁴⁰ Cabe mencionar que este derecho de propiedad imperfecta era ampliamente practicado por ayuntamientos, mayorazgos, caciques, casas señoriales, corporaciones religiosas y, desde luego, repúblicas de indios, sin embargo, hace falta realizar más estudios que expliquen la orientación que se le dio a la enfiteusis como mecanismo legal que favoreció la individualización de la propiedad y la generación de rentas sin necesidad de desvincularlas de la titularidad del dominio directo.

diputaciones provinciales,¹⁴¹ y reducidas numéricamente con relación a la cantidad de cabildos indígenas que existían antes del advenimiento constitucional.¹⁴²

Una de las transformaciones que mayores resonancias tuvo en materia de finanzas municipales fue la concesión de la igualdad civil y la ciudadanía a indios, españoles, mestizos y castas. El acceso a la condición de ciudadanos significó el fin de los referentes legales que habían caracterizado al orden de Antiguo Régimen en el ámbito local: el tributo, los servicios personales, la separación de la sociedad en repúblicas, y los juzgados especiales.¹⁴³ Bajo el supuesto de que estaban legalmente igualados, los ciudadanos de la monarquía española accedieron al derecho de participar en el gobierno de sus municipalidades, y al mismo tiempo adquirieron el deber de contribuir proporcional y equitativamente con el pago de impuestos destinados a sostener las instituciones de gobierno local, provincial y nacional, así como las cargas públicas de las localidades. Sobre este último punto, la fracción IV del decreto de Cortes de 9 de noviembre de 1812 estableció que: “Las cargas públicas, como reedificación de casas municipales, composición de caminos, puentes y demás semejantes se distribuirán entre todos los vecinos de los pueblos, de cualquier clase que sean”.¹⁴⁴

Para que el nuevo ciudadano causante estuviera en condiciones de tributar a la nación y al gobierno local era indispensable que contara con propiedades, o que ejerciera alguna actividad comercial que le redituara el capital indispensable para sostener un modo honesto de vida.

¹⁴¹ A partir del artículo 321 la Constitución detalla las responsabilidades imputadas a los ayuntamientos: velar por la salubridad y comodidad de los vecinos; auxiliar al alcalde en todo lo conducente a bienes y seguridad de las personas; velar por la administración e inversión de propios y arbitrios; repartir contribuciones, recaudarlas y enviarlas a la Tesorería respectiva; cuidar de las escuelas de primeras letras y demás establecimientos educativos; preservar las instituciones de beneficencia como hospitales, hospicios y casas de expósitos; construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes, cárceles, montes y plantíos comunes, y de todas las obras públicas de utilidad y ornato; formar las Ordenanzas municipales del pueblo y, mediante la Diputación Provincial, enviarlas a Cortes para su aprobación; y promover la agricultura, industria y comercio.

¹⁴² Lucía Santos García resalta esta merma en el número de gobiernos locales a raíz del juramento constitucional en 1820. Santos, “Territorios y gobierno”, 2017, caps. 3 y 4.

¹⁴³ Serrano y Chust, “Veracruz: antiguo régimen”, 2008.

¹⁴⁴ Decreto CCVII de 9 de noviembre de 1812. “Abolición de las mitas. Otras medidas extraordinarias á favor de los indios”, en Solano, *Cedulario de tierras*, 1984, p. 161.

En consecuencia, el proceso de transición hacia un esquema liberal de captación de impuestos estuvo acompañado por el fomento de las Cortes españolas de derechos individuales de propiedad que en teoría suministrarían la base material para la generación de riqueza por medio del ejercicio de la agricultura y el comercio.

El decreto de Cortes de 9 de noviembre de 1812, antes mencionado, también ordenó repartir tierras excedentes de los pueblos a los indios casados o mayores de 25 años, siempre y cuando estas no fueran de comunidad o de dominio particular.¹⁴⁵ El propósito de este mandamiento, según la orden del Ministerio de Ultramar al virrey de Nueva España, fechado el 15 de noviembre de 1812, era proporcionar a la agricultura “el fomento que necesita”. De las cajas de comunidad se debía sustraer el dinero necesario para habilitar las sementeras y que de este modo los indios lo invirtieran en sembrar y cultivar sus tierras con productos altamente comercializables como cacao, café, añil, grana, entre otros. En caso de que no produjeran en un plazo de dos años, las tierras pasarían a manos de otros agricultores.¹⁴⁶

El decreto de 4 de enero de 1813 tuvo mayores alcances porque en este caso la división de terrenos baldíos o realengos y de propios y arbitrios sí tuvo el propósito de que la tierra se entregara en plena propiedad a los “ciudadanos no propietarios”, a los vecinos de los pueblos y a los comuneros, con la autorización para cultivarlos y destinarlos como mejor conviniera a sus intereses, pero prohibiendo abiertamente vincularlos a manos muertas. Las Cortes españolas remarcaron el 8 de junio de 1813 los alcances de este decreto, al ordenar que:

Todas las dehesas, heredades y demás tierras de cualquiera clase pertenecientes á dominio particular, ya sean libres ó vinculadas, se declaran desde ahora cerradas y acotadas perpetuamente, y sus dueños ó poseedores podrán cercarlas sin perjuicio de las cañadas,

¹⁴⁵ “Decretos de las cortes generales...para que se potencie la propiedad privada en el indígena repartiendo las tierras de los pueblos entre su población activa, aunque sin tocar las tierras comunales (Cádiz, 9 de noviembre de 1812) en Solano, *Cedulario de tierras*, 1984, documento 228, p. 543.

¹⁴⁶ “Reduciendo los baldíos y terrenos comunales al dominio particular”, en Solano, *Cedulario de tierras*, 1984, pp. 545-546.

abrevaderos, caminos, travesías y servidumbres, disfrutarlas libre y exclusivamente, ó arrendarlas como mejor les parezca, y destinarlas á labor ó á pasto o á plantío, ó al uso que mas les acomode; derogándose por consiguiente cualesquiera leyes que prefixen la clase de disfrute á que deban destinarse estas fincas, pues se ha de dexar enteramente al arbitrio de sus dueños.¹⁴⁷

La aplicación y efectos de estos decretos dentro del ámbito de las haciendas municipales es un tema que requiere mayor atención y estudios pormenorizados. Hasta el momento, la construcción de un nuevo modelo de Hacienda pública se ha visto desde la tensión entre los gobiernos nacionales y las provincias por la delimitación de los ámbitos de potestad fiscal.¹⁴⁸ Asimismo, se conoce más acerca de los debates sobre las contribuciones directas o indirectas y su importancia en la configuración de los sistemas impositivos en las escalas de gobierno antes mencionadas.¹⁴⁹ Sin embargo, todavía es poco lo que se conoce sobre la configuración y funcionamiento de las haciendas municipales bajo los regímenes de gobierno que mediaron entre la Independencia y la Reforma, especialmente en los ámbitos locales que durante el periodo colonial fueron gobernados por repúblicas de indios.¹⁵⁰

Hasta el momento se ha dado por sentado que con la instalación de los ayuntamientos constitucionales los fondos comunitarios pasaron a formar parte de los propios municipales, y por tanto siguieron cumpliendo con la función de financiar los gastos operativos de la corporación y los compromisos relacionados con el pago de maestro de escuela, obras públicas, culto religioso, etcétera. Sin embargo, la integración de los bienes de corporativos de las extintas repúblicas de indios dentro de la masa de propios de los ayuntamientos estuvo antecedida por la publicación de decretos suplementarios a la Constitución de 1812, y por

¹⁴⁷ Decreto 114 de 4 de enero de 1813, "Sobre reducir los baldíos y otros terrenos comunes á dominio particular: suertes concedidas á los defensores de la patria y á los ciudadanos no propietarios", *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de mayo de 1812 hasta 24 de febrero de 1813*, tomo III, pp. 174-178.

¹⁴⁸ Hernández James, *La formación de la hacienda*, 2013.

¹⁴⁹ Sánchez Santiro, *Las alcabalas mexicanas*, 2009; Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad*, 2007

¹⁵⁰ Lira González, *Comunidades indígenas*, 1995; Mendoza, *Municipios, cofradías*, 2011.

un conjunto de debates entre los actores locales, los gobernantes municipales y las diputaciones provinciales, que derivaron en acuerdos que permitieron provisionalmente a los ayuntamientos constitucionales disponer de las tierras de comunidad para poder solventar sus gastos más apremiantes.

La eclosión de la primera experiencia liberal en los espacios indígenas alentó en varios casos importantes reacomodos de poder que se reflejaron en la composición social de los ayuntamientos constitucionales que se erigieron entre 1812-1814 y entre 1820-1823. Especialmente en las cabeceras de subdelegación y en las poblaciones mixtas, los vecinos de origen español y mestizos accedieron a los principales cargos concejiles en demérito de los indios.

El equilibrio de poder que se fue reproduciendo en los espacios locales se tradujo en intentos de las nuevas administraciones locales por alimentar las arcas municipales con el dinero que generaban las tierras que año con año las repúblicas de indios arrendaban a particulares. Los regidores tenían la seguridad de que el metálico que se ingresaba a las cajas era suficiente para socorrer los gastos de la municipalidad, y por lo tanto no existía el apremio de introducir arbitrios o cobrar algún tipo de impuesto directo. Sin embargo, los antiguos gobernantes étnicos se opusieron a ceder el producto de las tierras que administraban y la diputación provincial se inclinó por no alterar las propiedades comunitarias en tanto que se aclaraba su forma de adquisición, administración y destino de los recursos. Mientras el tema era deliberado por las diputaciones, se fueron designando depositarios de los bienes de comunidad. Bajo este escenario ni los ayuntamientos constitucionales ni las exrepúblicas propietarias podían disponer de las rentas, hasta que no se promulgara una resolución “por punto general” que indicara cuáles eran los pasos a seguir para la recaudación de impuestos y la administración de los activos municipales.

Como efecto de la restauración del orden constitucional español en 1820, los vecindarios de los pueblos novohispanos que reunían el requisito mínimo de mil almas procedieron a elegir a las autoridades que integrarían los nuevos ayuntamientos. En las cabeceras de partido, donde la presencia e influencia de españoles y mestizos era notable, la aplica-

ción de los mandatos constitucionales tuvo importantes repercusiones porque significó el fin de las barreras legales que les habían impedido acceder al ejercicio del gobierno local hasta entonces controlado por cabildos indígenas y subdelegados. Por tanto, en las votaciones para ayuntamientos, resultaron electos connotados personajes dedicados al comercio, la agricultura, la ganadería y la arriería. Tan pronto como tomaron posesión de sus cargos concejiles, se avocaron en busca de los medios de financiamiento más asequibles para cumplir con las funciones esenciales de las municipalidades que encabezaban.

Desde que empezaron a funcionar las diputaciones provinciales que se establecieron en el virreinato de la Nueva España fueron llegando peticiones de ayuntamientos para que se les confirmara el dominio directo sobre antiguas tierras de comunidad, bajo la hipótesis de que estas se habían transformado en propios municipales. Al mismo tiempo, hubo otras cabeceras que solicitaron permiso para conservar en su beneficio el cobro de contribuciones extraordinarias de guerra, alcabalas que pertenecían a la Real Hacienda, y particularmente el real y medio de comunidad que los indios depositaban en la caja de comunidad, junto con el medio real de ministros y hospital, contribuciones que se habían mantenido en vigor hasta el retorno constitucional de 1820.

Las solicitudes de los ayuntamientos para acceder a los caudales de las extintas repúblicas de indios llegaron en un momento en que no había un marco específico que indicara con claridad el procedimiento a seguir para que los recursos materiales de los indios comprendidos dentro del territorio de las municipalidades quedaran a disposición de las nuevas tesorerías. De hecho, la orden del Ministerio de Ultramar de 15 de noviembre de 1812 añadió dificultades a la resolución del tema porque encomendó a las diputaciones provinciales velar por la conservación y reproducción de las cajas de comunidad por ser el repositorio de donde eventualmente se tomarían recursos en metálico para incentivar las labores agrícolas de los indios beneficiados con el reparto individual de tierras previsto por las Cortes españolas en el decreto de 9 de noviembre de 1812. En este sentido, era importante:

Que se establezcan cajas de comunidad en los pueblos que no las tengan, haciendo que siembren de comunidad algunas tierras que se dedicarán a este objeto, cuyos productos sirvan de fondo para dichas cajas, en conformidad con lo dispuesto en la ley 9, título 31, libro II de la *Recopilación*.

Que para que logren los indios los beneficios que les dispensa el espíritu y letra de la ley 21, título 1, libro VI, formen, también, las diputaciones unos reglamentos sencillos y claros, que remitirán a esta secretaría de la gobernación de ultramar para la aprobación de Su Majestad, con los que puedan las justicias celar y cuidar de que los naturales se dediquen a sembrar y cultivar sus tierras y establecer en ellas los ramos de agricultura que sean capaces, como el cacao, café, añil, grana y demás frutos.¹⁵¹

La Constitución española mantuvo en vigor el derecho de inalienabilidad de los bienes señoriales pertenecientes a mayorazgos, cacicazgos y al Marquesado del Valle, el cual les permitía cobrar rentas a sus inquilinos en demérito de las finanzas de los nuevos ayuntamientos, como las de Toluca, Coyoacán y Tuxtla, que pretendieron arrogarse el derecho de cobrar censos enfiteúticos a los hombres que tenían fincados sus intereses dentro de tierras vinculadas al marquesado. Fue hasta el 7 de agosto de 1823 cuando el gobierno nacional emitió una ley que transformó a estos vínculos en propiedad privada y a los enfiteutas en arrendatarios.¹⁵²

Por si fuera poco, los ayuntamientos constitucionales y la diputación provincial de Nueva España (y posteriormente la de México) no disponía de datos suficientes que indicaran la fórmula para diferenciar los tipos de tierra que integraban los bienes corporativos de los pueblos ¿Eran de común repartimiento, cofradías, de comunidad o pertenecían a algún linaje de caciques?, ¿su adquisición se remontaba a tiempos inmemoriales, era resultado de una merced real, de una composición o de un contrato de compraventa? ¿las tierras reconocían censos o gra-

¹⁵¹ Solano, *Cedulario de tierras*, 1984, p. 545.

¹⁵² Marzal Ramírez, "Algunas consideraciones", 2001.

vámenes en favor de otros actores sociales o institucionales? ¿existía una relación actualizada de jefes de familia, arrendatarios y enfiteutas que usufructuaban los lotes de común repartimiento de los pueblos, así como los montos que anualmente pagaban y los adeudos pendientes con la caja de comunidad? ¿había litigios pendientes de resolver en las instancias judiciales de la monarquía española?

El conjunto de preguntas sin respuesta llevó a las diputaciones provinciales, jefes políticos y subdelegados a mantener a raya el apetito de los ayuntamientos por apropiarse de los fondos comunales. Mediante una serie de soluciones casuísticas hicieron adaptables a las realidades locales los decretos reglamentarios de las Cortes españolas de 9 de noviembre y 15 de noviembre de 1812 y de 4 de enero de 1813 que ordenaban, entre otras cosas: la distribución equitativa de las cargas públicas entre los vecinos de los pueblos sin importar su condición, la individualización de tierras comunales y baldías, la división individual de las tierras de comunidad, y el fomento de la agricultura comercial mediante el financiamiento y conservación de las cajas de comunidad.

La diputación provincial de Nueva Galicia fue expedita para resolver por “punto general” las dudas que comunicaron varios ayuntamientos sobre propios y arbitrios y límites territoriales. En dictamen de 12 de octubre de 1820 dispuso que los ayuntamientos sujetos a la autoridad de la diputación radicada en Guadalajara debían informar acerca de la calidad y extensión de las tierras, pastos y montes comunes que les perteneciera, con especificación de las que eran de uso común, de arrendamiento, el producto anual, y las sobrantes que convendría repartir entre indios y hombres industriosos, sin menoscabo de los fondos comunes. En el cuarto punto del veredicto la diputación abordó el tema de los propios municipales e indicó que:

todo ayuntamiento tenga entendido el que para desempeñar los objetos de sus atribuciones, no puede contar con otro recurso que con el producto de los arrendamientos de sus bienes comunes que son sus únicos propios. A esto es consiguiente el derecho que en todas las poblaciones se paga con el nombre de plaza y que si el anual producido de este derecho y de los arrendamientos ya indicados

no bastan a llenar los gastos ordinarios de cada ayuntamiento, se deberá ocurrir por este a vuestra excelencia, proponiendo arbitrios moderados acomodados a las circunstancias del país y bastantes a cubrir la falta que hubiere, para que obteniendo la correspondiente aprobación puedan llevarse a efecto.¹⁵³

En materia de arbitrios, la diputación de Nueva Galicia facultó a los ayuntamientos constitucionales para cobrar derechos de pesas y medidas, pensiones por el sacrificio de animales y venta de carne en los sitios públicos, e impuestos por la introducción de harina.¹⁵⁴ De igual manera les autorizó seguir cobrando “aquellos ramos que en el antiguo sistema se colectaban por los subdelegados para custodiar en arcas de comunidad”, los cuales correspondía con toda seguridad al real y medio que cada indio tributario estaba obligado a contribuir en beneficio de la caja del pueblo, así como al medio real de ministros y de comunidad.¹⁵⁵ Las razones que llevaron a la diputación a adoptar esta medida fueron explicadas al jefe político superior, Juan de la Cruz, bajo los términos de la conveniencia de mantener los antiguos gravámenes hasta que no hubiera igualdad verdadera entre indios y españoles por medio del reparto de tierras y la uniformidad en el pago de contribuciones. En tanto no ocurriera esto, debían conservarse las cajas de comunidad y el pago del real y medio por cada indio casado.¹⁵⁶

“No todo se puede reparar en un acto”

A diferencia de Nueva Galicia, la diputación provincial de Nueva España fue más precavida en la aplicación de los mandatos constitucionales y los decretos de Cortes españolas en materia de propios y arbitrios y bienes de comunidad. Por ejemplo, en sesión de 19 de agosto de 1820 el ayuntamiento de Guadalupe (intendencia de México) informó sobre su carestía de recursos para solventar sus compromisos, razón por la

¹⁵³ Sesión 18, 12 de octubre de 1820, *La diputación provincial*, 2004, p. 52.

¹⁵⁴ Actas de la diputación provincial de Nueva Galicia. Sesión 35, 27 de noviembre de 1820, p. 77.

¹⁵⁵ *Diputación Provincial de Nueva Galicia*, Sesión 38, 7 de diciembre de 1820, p. 86.

¹⁵⁶ *Diputación Provincial de Nueva Galicia*, Sesión 25, 2 de noviembre de 1820, pp. 65-66.

cual solicitó que se le adjudicaran los fondos de comunidad de la cabecera y de los pueblos de Zacatenco, Santa Isabel, San Juanico y Zacualco. Sin embargo, los diputados resolvieron que no era posible acceder a la solicitud y que en su lugar el ayuntamiento debía sugerir “arbitrios proporcionales”.¹⁵⁷ Una respuesta semejante se le transmitió al ayuntamiento de Zempoala, al ordenársele no alterar la propiedad de los naturales de Ajapusco, y en vez de ello le exhortó a buscar los arbitrios “menos gravosos al pueblo para ocurrir a sus propias atenciones”, y que sus decisiones estuvieran antecedidas por la prudencia y la reflexión ya que “no todo se puede reparar en un acto, sino con tiempo, acuerdo y sazón”.¹⁵⁸ Este criterio jurisprudencial fue utilizado por la diputación provincial para mantener a raya la demanda de los nuevos gobiernos concejiles por transformar a las tierras de comunidad en fondos propios. Tales eran los casos de Cuernavaca,¹⁵⁹ Zongolica,¹⁶⁰ Tlamanalco,¹⁶¹ Xochimilco,¹⁶² Izúcar,¹⁶³ Tlalnepantla,¹⁶⁴ Mexicalcingo,¹⁶⁵ y Tancítaro.¹⁶⁶ Sin embargo, hubo excepciones en los que algunos ayuntamientos pudieron seguir administrando los fondos de las exrepúblicas de indios, como ocurrió con Tlaxiaco que debía encarar el pago de adeudos heredados del periodo colonial.¹⁶⁷

Llama la atención la solicitud que formuló el ayuntamiento de Nativitas, localizado dentro de la provincia de Tlaxcala. Para su financiamiento requirió el permiso de la diputación provincial de Nueva España para poder mantener el cobro de las contribuciones militares que se implantaron durante la guerra, retener el dinero que ingresaba en las garitas por concepto de alcabalas, junto con el producto que ge-

¹⁵⁷ Sesión 10, México, 19 de agosto de 1820, *La diputación provincial*, 2007, p. 50.

¹⁵⁸ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 11, México, 22 de agosto de 1820, p. 54.

¹⁵⁹ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 11, México, 22 de agosto de 1820, p. 54.

¹⁶⁰ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 11, México, 22 de agosto de 1820, p. 55.

¹⁶¹ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 14, México, 29 de agosto de 1820, p. 63.

¹⁶² *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 24, México, 7 de octubre de 1820, p. 96, Sesión 73, México, 31 de marzo de 1821, p. 295.

¹⁶³ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 18, México, 12 de septiembre de 1820, p. 78.

¹⁶⁴ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 57, México, 3 de febrero de 1821, p. 210.

¹⁶⁵ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 18, México, 12 de septiembre de 1820, p. 78.

¹⁶⁶ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 73, México, 31 de octubre de 1821, p. 295.

¹⁶⁷ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 49, México, 9 de enero de 1821, p. 181.

neraban los bienes de comunidad. Luego de estudiar la solicitud, los diputados resolvieron no acceder a ninguno de los puntos planteados. En principio, la decisión sobre el destino de los impuestos de guerra correspondía al virrey. En segundo lugar, no se le podría autorizar el cobro de alcabalas porque era una renta perteneciente a la nación. Por último, debía informar con claridad a qué tipo de activos llamaba el ayuntamiento bienes de comunidad, ya que en la diputación no había registros de que el pueblo los poseyera.¹⁶⁸

Siguiendo los lineamientos establecidos por la diputación provincial, los ayuntamientos constitucionales también se dieron a la tarea de elaborar planes de arbitrios para financiar los gastos correspondientes a estas corporaciones como el maestro de escuela, escribano, funciones de la iglesia y las obras públicas. Inclusive este mismo requerimiento le fue transmitido al Marquesado del Valle.¹⁶⁹ Resultan interesantes las propuestas de Acayucan y Chinameca en el sentido de que proyectaban cobrar impuestos directos siguiendo el método de agrupar a la población en clases sociales, de tal suerte que el monto de la contribución sería proporcional a los ingresos de las personas; de esta manera, las arcas municipales se alimentarían a través de la imposición de un peso a la primera clase, 4 reales a la segunda, la tercera pagaría 2 reales, y el sector más pobre de la sociedad que integraba la cuarta clase contribuiría con un real.¹⁷⁰ Chinameca fue claro al indicar que con el dinero que esperaba recaudar de las capitaciones pagaría los gastos operativos del ayuntamiento: 16 pesos al secretario y maestro, 12 pesos para los dos alguaciles, y 30 pesos para papel y gastos diversos.¹⁷¹ Este principio fue el mismo que utilizó el ayuntamiento de Teloloapan, cuyos representantes estaban firmemente convencidos de que “No debe haber otra diferencia que la de pobres y ricos, pues todos son igualmente ciudadanos”.¹⁷²

¹⁶⁸ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 18, México, 12 de septiembre de 1820, p. 77.

¹⁶⁹ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, México, 22 de diciembre de 1820, p. 171.

¹⁷⁰ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, México, 11 de noviembre de 1820, p. 127.

¹⁷¹ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, México, 11 de noviembre de 1820, p. 127.

¹⁷² *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 34, México, 11 de diciembre de 1820, p. 129.

En las propuestas impositivas de los ayuntamientos aparecieron otros gravámenes directos que afectaban el capital de individuos y corporaciones. A Ocuítuco se le autorizó imponer una “pensión moderada” para construir las casas consistoriales, cárcel y escuela.¹⁷³ Orizaba, mientras tanto, determinó promover una contribución de fábrica.¹⁷⁴ El síndico de Cuicatlán, informó sobre su determinación de gravar para fondos municipales las tierras del pueblo de Santa Bárbara a razón de cuatro reales por yunta. Sin embargo, la diputación provincial de Nueva España prohibió al ayuntamiento imponer pensiones sobre tierras de los indios y le indicó que formulara arbitrios y esperara su aprobación.¹⁷⁵ Este principio resolutivo también lo aplicó la diputación en el caso de San Andrés Tuxtla para frenar el cobro de arrendamientos y pisos de las casas pertenecientes al Marquesado del Valle. La diputación únicamente autorizó a dicho ayuntamiento el arbitrio de una milpa de comunidad, cuyo producto se utilizaría para atender el gasto público del pueblo.¹⁷⁶ La misma solución sería aplicada meses más tarde por el ayuntamiento de Misantla, en la intendencia de Veracruz.¹⁷⁷

La presión de los ayuntamientos constitucionales por contar con liquidez para solventar sus compromisos financieros, sumada a la ausencia de un reglamento de observancia general que debía consensuarse dentro de la diputación provincial de Nueva España, motivaron a este cuerpo legislativo a aplicar soluciones jurisprudenciales sobre la materia que consistieron en autorizar u oficializar provisionalmente algunas de las iniciativas tomadas por los ayuntamientos para allegarse de recursos. Por ejemplo, a Orizaba y Sahuayo¹⁷⁸ les fue autorizado efectuar un reparto de tierras de comunidad con apego al decreto de Cortes de 9 de noviembre de 1812. De hecho, en el caso de Orizaba, el último gobernador de naturales, Manuel Mendoza, promovió el fraccionamiento del

¹⁷³ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 71, México, 20 de marzo de 1821, p. 283.

¹⁷⁴ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 72, México, 29 de marzo de 1821, p. 287.

¹⁷⁵ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 19, México, 19 septiembre de 1820, p. 83.

¹⁷⁶ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 73, México, 31 de marzo de 1821, p. 291.

¹⁷⁷ *Diputación provincial de México*, 2007, Sesión 47, 8 de enero de 1822, p.108.

¹⁷⁸ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 60, México, 13 de febrero de 1821, Sesión 47, 8 de enero de 1822, p. 229.

sitio del Guayabal en propiedades individuales para conjurar la municipalización de sus rentas.¹⁷⁹

La diputación provincial novohispana también facultó a los cuerpos edilicios para que dispusieran de los bienes de comunidad para solventar los emolumentos de los maestros de primeras letras bajo la justificación de que había ayuntamientos que carecían totalmente de arbitrios para sus atenciones más elementales.¹⁸⁰ Este principio gubernativo mantuvo su vigencia tras la independencia nacional, una vez que la diputación provincial de Nueva España cedió su lugar a la de México. Así lo demuestra la orden que recibió el subdelegado de Tepeji del Río para que el ayuntamiento local dispusiera de los recursos de la caja de comunidad para aplicarlos en el pago de “las necesidades más urgentes”, entre las que se hallaban el desazolve del río, la escuela de primeras letras, la cárcel y la jura de la independencia.¹⁸¹

Al cabo de meses de análisis y deliberación, finalmente en sesión de 12 de febrero de 1822, se presentó y aprobó dentro de la Diputación provincial de México un “Plan de fondos municipales para los pueblos”, que tenía el doble propósito de dotar de liquidez a los ayuntamientos, uniformar la administración de sus propiedades y delimitar la potestad que tenían en materia de recaudación fiscal.¹⁸² Para que el ordenamiento entrara en vigor se precisaba ser validado por la Suprema Junta Gubernativa del Imperio. Aunque dicha autorización no llegó durante el resto de vida del Primer Imperio, me parece importante dejar señalados los principios reglamentarios para que los ayuntamientos constitucionales se erigieran en instituciones de gobierno económicamente solventes.

La comisión designada por la diputación indicó que todos los ayuntamientos contarían con fondos propios constituidos a partir de las tierras de repartimiento que se localizaban dentro de su jurisdicción territorial, ya fuera en calidad de fundo legal, de comunidad o de cofra-

¹⁷⁹ Sobre la primera desamortización de tierras de comunidad en Orizaba, consultar García Ruíz, “La territorialidad de la república”, 2015, p. 1448-1450; Montiel Vera, “Dos repúblicas ante la guerra”, 2017, p. 99-100.

¹⁸⁰ *Diputación Provincial de Nueva España*, 2007, Sesión 75, México, 7 de abril de 1821, p. 310.

¹⁸¹ *Diputación Provincial de México*, 2007, Sesión 45, México, 28 de diciembre de 1821, p. 101.

¹⁸² *Diputación Provincial de México*, 2007, Sesión 57, México, 12 de febrero de 1822, pp. 139-141.

días. Las reglas para su administración dependerían de los usos a que estuvieran destinadas. Las de cofradía tendrían que ser puestas en alquiler por los ayuntamientos para que de los dividendos obtenidos se costearan las funciones de iglesia y el culto divino que por mandato constitucional correspondían a aquellas corporaciones. Los derechos individuales de propiedad fincados dentro del fundo legal y tierras de comunidad de los pueblos se ratificarían, siempre y cuando el poseedor continuara pagando un “canon o pensión moderada” que serviría para hacer mejoras materiales a los pueblos. Un gravamen similar se cobraría a los vecinos del pueblo beneficiado con el reparto proporcional de las tierras de comunidad excedentes, en calidad de usufructuarios. Los diputados que presentaron este plan estaban convencidos que con un reparto agrario proporcional e indistinto se alcanzarían dos objetivos de la agenda liberal:

el primero, de extirpar la distinción de clases y castas, que debe quedar para siempre abolida, y el segundo, de comenzar a dar cumplimiento en lo posible al decreto de las Cortes de 4 de enero de 1813 y su adicional del año de 1821, en que consultándose a fomentar la agricultura, se trata de reducir todos los terrenos *baldíos o realengos y de propios a propiedad particular*, cuidándose de que la renta que pagan por ellos replacen la utilidad que podrían dar teniéndolos pro indiviso y para las necesidades comunes del pueblo.¹⁸³

Con relación a los arbitrios, la comisión determinó que era conveniente que en materia de pesos y medidas siguiera en vigor el arancel aprobado por la Real Audiencia de México en 1784. Se abstuvo asimismo de aprobar contribuciones directas a pesar de que tres ayuntamientos las propusieron en sus planes. La razón de su rechazo radicaba en que eran una especie de continuidad del tributo que indios y castas “aborrecían a muerte”, por lo tanto, se trataba de un impuesto muy problemático de introducir. En este sentido, la diputación permitió que los ayuntamientos decidieran a través de juntas de vecinos y principales la

¹⁸³ *Diputación Provincial de México*, 2007, Sesión 57, México, 12 de febrero de 1822, p. 136.

conveniencia de fijar alguna contribución directa, así como los montos que cubrirían los causantes. Dentro de los ramos impositivos que la diputación estableció para los ayuntamientos sobresalen: la pensión de puestos en los tianguís, el cobro de permisos a autores y promotores de diversiones públicas y espectáculos, la expedición de licencias para fierros de ganadería, ventas y mesones, y las multas impuestas a los infractores del orden público.¹⁸⁴

El tratamiento de los propios y arbitrios de los ayuntamientos discurrió de la mano de otro tema que requería una solución inmediata: la administración de los bienes de comunidad de las parcialidades indígenas de la ciudad de México.¹⁸⁵ En este caso, los naturales de Santiago Tlaltelolco y San Juan Tenochtitlan requerían de un nuevo marco legal que les permitiera seguir cobrando y disponiendo de las rentas de la hacienda de Aragón. En la sesión extraordinaria del 14 de febrero de 1822, la diputación provincial de México acordó enviar una representación a la Junta Provisional Gubernativa del Imperio para requerirle la aprobación de un reglamento sobre la administración de los bienes de comunidad vinculados a las parcialidades indígenas de la capital del imperio. La justificación del reglamento radicaba en que el aparato institucional español que normaba el manejo de los fondos corporativos había dejado de existir por efecto de la Constitución de 1812 y la jura de Independencia. Por lo tanto:

No existiendo ya el juzgado de naturales donde se guardaban las arcas de estos fondos, es de necesidad buscar otro lugar en qué custodiarlos, y acabadas, como lo están las parcialidades, que al parecer velaban por su conservación, mediante los gobernadores, indios y demás ministros públicos suyos, que anualmente elegían dirigidos por el oidor asesor de su juzgado, es no menos forzoso que otra corporación, bajo de diverso nombre y otros funcionarios, aunque con distinto título, hagan lo que aquellos, y si se puede, con mejor éxito.¹⁸⁶

¹⁸⁴ *Diputación Provincial de México*, 2007, Sesión 57, México, 12 de febrero de 1822, pp. 140-141.

¹⁸⁵ *Diputación Provincial de México*, 2007, Sesión 58, Extraordinaria, México, 14 de febrero de 1822, pp. 142-150.

¹⁸⁶ *Diputación Provincial de México*, 2007, Sesión 58, México, 14 de febrero de 1822, p. 144.

Los diputados mexicanos se mostraron resueltos a garantizar, en beneficio de los pueblos pertenecientes a las extintas parcialidades de San Juan Tenochtitlan y Santiago Tlatelolco, la propiedad y usufructo de sus bienes comunitarios. Entre los representantes prevalecía el consenso de que la propiedad tenía un carácter sagrado que debía respetarse sin reparar en que titularidad del dominio la ostentara una corporación. Los bienes de comunidad de las antiguas parcialidades mantenían su régimen de tenencia corporativa, en virtud de que eran “muy suyos”. El lugar que ocupaban los gobernadores, alcaldes y regidores de república, pasaría a ser ocupado por una diputación constituida por tres miembros que llevarían sobre sus hombros la gestión de los fondos que anteriormente escrutaba el antiguo Juzgado General de Naturales. La diputación indígena quedaba obligada también a contratar a un administrador encargado de recolectar las rentas pertenecientes a las parcialidades e ingresarlas en un arca general llamada “de depósitos”. Dentro del ámbito de gastos, las parcialidades eran libres de efectuar erogaciones no mayores a 100 pesos; si el monto de un gasto excedía dicha cantidad era requisito pedir autorización a la diputación provincial de México.

El proyecto de la diputación provincial de México para que el financiamiento de los ayuntamientos quedara ligado a los dividendos generados por las tierras pertenecientes a las extintas república de indios no fue aprobado por el Congreso constituyente del Imperio, a pesar de las reiteraciones de la diputación. Sin embargo, los puntos focales del plan de propios y arbitrios y del reglamento para la administración de los bienes de las parcialidades de indios de la ciudad de México lograron tres cosas importantes: 1. Funcionaron como criterio resolutorio de la diputación provincial y de los estados de la federación que permitió a los ayuntamientos obtener liquidez para encarar sus compromisos públicos más apremiantes. 2. Transfirió a las haciendas municipales una parte significativa de los sitios que habían pertenecido a los pueblos de indios en calidad de fundo legal, común repartimiento y comunidad, para que con el dinero que producían se solventaran los quehaceres administrativos de los ayuntamientos. 3. Reconoció a las corporaciones, incluidas a las comunidades indíge-

nas, el derecho de poseer y administrar tierras, aunque tutelados por una instancia superior de gobierno.

Para la intendencia de Veracruz, se cuenta con valiosa información sobre el destino de los bienes corporativos que habían pertenecido a las repúblicas de indios de las villas de Orizaba y Xalapa. En el primer caso, el último gobernador de naturales, Manuel Cipriano Mendoza, siendo ya alcalde de segunda nominación dentro del ayuntamiento constitucional que rigió en el año de 1821, se apresuró a repartir a título de propiedad individual 113 predios comunales. La Diputación Provincial de Nueva España se limitó únicamente a ratificar el hecho consumado.¹⁸⁷ En la villa de Xalapa el ayuntamiento constitucional promovió entre los “ciudadanos naturales” el establecimiento de una diputación integrada por un representante de cada barrio. Dentro de las funciones delegadas a los tres compromisarios destacaban el fomento de la agricultura y el cobro del importe anual por concepto de alquiler de las tierras de comunidad. Los dividendos obtenidos se aplicarían principalmente para el sostenimiento de la escuela de primeras letras.¹⁸⁸

En el mismo año de 1821 fue instalada la diputación provincial de Veracruz, con capital en la ciudad del mismo nombre. Este cuerpo legislativo ligó su sostenimiento a la captación de impuestos locales. En sesión de 7 de mayo de 1822 los diputados determinaron que los 28,600 pesos que el cuerpo legislativo necesitaba para seguir funcionando debían ser suministrados por los ayuntamientos a través de sus fuentes habituales de captación de recursos. En este sentido, los ayuntamientos que ostentaban el rango de cabecera de partido se encargarían de recaudar entre los pueblos, haciendas y ranchos sujetos a su jurisdicción una parte proporcional del presupuesto demandado por la diputación. A esa cantidad se le debía añadir el monto anual que cada municipalidad necesitaba para “cubrir sus atenciones públicas”. En este sentido, cada ayuntamiento tenía el deber de formar:

¹⁸⁷ “Los indios de Orizaba”, 2008, pp. 371-373. AHMO, Colonia, Ejidos, “De Manuel Mendoza sobre las cantidades de tierra que repartió al común de indígenas”, caja 4, exp. 23.

¹⁸⁸ Archivo Histórico Municipal de Xalapa, Actas de cabildo, 26 de enero de 1821, ff. 14 v., f. 15; 30 de enero de 1821, f. 17; 6 de marzo de 1821, f. 29; 18 de junio de 1821, ff. 65 v-66.

una relación clara y circunstanciada de las tierras de propios o de comunidad y pasos de ríos que les pertenezcan como igualmente de todos los artículos destinados al consumo público como son carnes, harinas, semillas, chile seco, jamón, manteca, jabón, bebidas y los demás del general mantenimiento, proponiendo la cuota que deba señalarle a cada uno; por manera que sus rendimientos cubran el importe total de los gastos comunes y los que pertenecen a la Diputación.¹⁸⁹

En la sesión del 10 de mayo de 1822 la diputación provincial de Veracruz emitió una orden dirigida a incentivar actividades agrícolas que eventualmente coadyuvarían a los ayuntamientos en la tarea de reunir el capital líquido que requerían para cumplir con la obligación fiscal que les fue impuesta tres días antes. La fórmula de la diputación consistía en diseminar el cultivo de árboles frutales en los pueblos, principalmente palmeras de cocos, plantas de café, pimienta, cacao, moreras y seda silvestre. Los dividendos que se obtuvieran de su comercialización se depositarían directamente en las cajas municipales bajo la etiqueta de propios. El vocal, Pedro del Paso y Troncoso, afirmó que dichos árboles, “después de servir de adorno y de recreo pueden ser sus productos como de los ramos de propios que ayuden a los gastos públicos”. El acuerdo del órgano legislativo fue, entonces, instruir a los ayuntamientos y autoridades distritales para que pusieran en práctica dicha propuesta e informaran periódicamente sobre los progresos alcanzados.¹⁹⁰

La diputación provincial de Michoacán, también legisló sobre los bienes de comunidad de las repúblicas de indios y su relación con el financiamiento de los ayuntamientos. En febrero de 1822 se reservó la facultad de tutelar la masa patrimonial de los pueblos, y al mismo tiempo autorizó a los ayuntamientos utilizar dichos fondos para la atención de sus gastos. Estas corporaciones quedaron como responsables del resguardo de las tierras de comunidad, el cobro de rentas y el otorgamien-

¹⁸⁹ AHMO, Diputación provincial, caja 27, exp. 2- Acuerdos-1822.

¹⁹⁰ AHMO, Gobierno, Diputación Provincial, caja 27, exp. 21, correspondencia.

to de tierras en alquiler.¹⁹¹ Bajo tales circunstancias, numerosos pueblos de indios optaron por erigirse en ayuntamientos constitucionales como estrategia para continuar con el resguardo y administración de sus tierras patrimoniales.¹⁹²

A raíz de la proclamación de la república en 1823 y la adopción del federalismo como sistema de gobierno nacional, el financiamiento de las haciendas municipales y la propiedad corporativa quedaron circunscritos dentro del ámbito del poder legislativo de los estados. Cada congreso local contó con facultades para fijar las prerrogativas administrativas que tendrían los ayuntamientos. Las constituciones estatales, como las de Puebla, Veracruz, Oaxaca y el Estado de México, supeditaron a estas corporaciones al mandato de las autoridades superiores y les confirieron facultades relativas al gobierno económico de sus territorios, entre ellas, la administración e inversión de los propios y arbitrios.¹⁹³ Estas funciones contemplaban el cobro de diversos impuestos locales que alimentaban a la tesorería local, la recaudación de rentas anuales por concepto de arrendamientos y censos enfitéuticos sobre bienes inmuebles pertenecientes a los ayuntamientos, y la aplicación de los mandatos desamortizadores de tierras de comunidad emitidos por las legislaturas estatales.

A pesar de que el gobierno de los ayuntamientos en los espacios indígenas fue progresivamente ocupado por grupos sociales de origen europeo o mestizo, los indios lograron conservar el control de las tierras y recursos comunales en las áreas periféricas de los distritos municipales.¹⁹⁴ Esto era un indicador de que en realidad los ayuntamientos solamente tuvieron capacidad de vincular a sus propios el suelo contiguo a la cabecera, al tiempo que los habitantes de los pueblos y barrios sujetos conservaron sin grandes cambios sus derechos de propiedad sobre el espacio étnico.¹⁹⁵

¹⁹¹ García Ávila, *Las comunidades indígenas*, 2009, p. 272.

¹⁹² García Ávila, *Las comunidades indígenas*, 2009, p. 276.

¹⁹³ El Congreso del Estado de México expidió la ley de 9 de febrero de 1825 que ordenaba que las tierras del común de los pueblos pasaran a formar parte de los propios municipales y que se destinara para sufragar los gastos de los ayuntamientos. Birrichaga, "Administración de las tierras", 2004, pp. 8-9.

¹⁹⁴ García Ávila, *Las comunidades indígenas*, 2009, p.276.

¹⁹⁵ Escobar Ohsmstede, "Instancias y órganos", 2009, p. 86.

Los gobiernos estatales, al unísono con políticos decimonónicos, siguieron insistiendo en el fomento de los derechos individuales de propiedad en tanto que estos eran la palanca para el desarrollo de la actividad económica en los ámbitos locales. Al mismo tiempo arreciaron las críticas hacia la propiedad de manos muertas vinculada a los municipios, comunidades indígenas y corporaciones religiosas. Sin embargo, la inestabilidad política prevaleciente en México durante las décadas intermedias del siglo XIX no ofrecía las condiciones adecuadas para llevar a cabo una desamortización generalizada que permitiera a los ayuntamientos fincar su captación de ingresos sobre la propiedad individualizada. Hasta antes de la aplicación de la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, la viabilidad financiera de los ayuntamientos dependió principalmente de la instauración de arbitrios sobre una amplia gama de actividades, y del cobro de rentas sobre tierras que en el pasado colonial habían pertenecido a las repúblicas de indios.

Los gobiernos municipales, entonces, recurrieron a los censos enfitéuticos como una opción confiable para ingresar dinero a sus tesorerías por concepto de cobro de pisos a los inquilinos. Al respecto, vale la pena finalizar con el ejemplo de un dictamen formulado por la Comisión de Tierras de la ciudad de Puebla, emitido en julio de 1829, en el que respondió a la petición de un vecino llamado José María Sánchez para que se le otorgara en enfiteusis un terreno perteneciente al ayuntamiento. La Comisión manifestó su visto favorable para ceder el dominio útil bajo ese esquema porque la caja municipal se aseguraría una pensión perpetua sin poner en riesgo el dominio directo del ayuntamiento poblano.¹⁹⁶ La relación entre este tipo de derecho de propiedad imperfecto que sirvió de gozne entre el ideario liberal de individualismo agrario y la necesidad de los gobiernos locales por recaudar fondos para sus arcas públicas, requerirá en lo futuro de investigaciones que ayuden a explicar la redefinición de los derechos de propiedad y su impacto en la modernización de la fiscalidad pública a escala municipal.

¹⁹⁶ Archivo General Municipal de Puebla (AGM Puebla), Ficha No. 314, tomo 18, Legajo 160, ff. 162-169, año 1829, fecha: 27 de junio de 1829, f. 166.

Reflexión final

¿Propios o bienes de comunidad? Como se ha podido apreciar en este capítulo, la definición del ámbito recaudatorio de los ayuntamientos durante la restauración del liberalismo español fue una caja de resonancia de las tensiones y arreglos que se tejieron entre los actores políticos que buscaron mantener sus cuotas de poder bajo el sol del orden constitucional. En las poblaciones con elevada densidad indígena el debate se concentró en la función que debían cumplir los bienes de comunidad en el financiamiento de los ayuntamientos, toda vez que las condiciones económicas en pueblos abatidos por la guerra no garantizaban un adecuado andar de esquemas recaudatorios sustentados en la aplicación de gravámenes a la propiedad, la riqueza o el consumo.

El reclamo de los primeros ayuntamientos constitucionales se concentró, entonces, en que los bienes de comunidad migraran a la condición de propios. La política de arrendamientos de tierras de los pueblos que se institucionalizó bajo el régimen borbónico, junto con el pago del real y medio de comunidad, habían demostrado la eficacia de estos ramos como generadores de los dividendos monetarios que se necesitaban para obras de beneficio público. Esta experiencia fue recuperada por los gobiernos locales, los cuales al carecer de liquidez y de arbitrios fijos para su sostenimiento, procedieron a alquilar las tierras de comunidad. La estrategia tuvo un doble resultado: por un lado, los ayuntamientos, diputaciones provinciales y comunidades indígenas entraron en negociaciones que permitieron a las primeras dos corporaciones acceder a recursos para su operación administrativa; y por otra parte, a los indígenas les fue allanado el camino para la conservación de sus derechos corporativos sobre la tierra hasta muy adelantado el siglo XIX.

Fuentes consultadas

Archivo

Archivo Histórico Municipal de Atzalan (AHMA).

Archivo General Municipal de Puebla (AGMP).

Archivo Histórico Municipal de Orizaba (AHMO).

Archivo Histórico Municipal de Xalapa (AHMX).

Bibliografía

Annino, Antonio, “Soberanías en lucha”, en Antonio Annino y François-Xavier Guerra, (coordinadores.), *Inventando la nación. Iberoamérica. Siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 152-184.

Arriola Díaz-Viruell Luis Alberto, *Pueblos de indios y tierras comunales. Villa Alta, Oaxaca: 1742-1856*, Zamora, Michoacán, México, El Colegio de Michoacán/Fideicomiso “Felipe Teixidor y Monserrat Alfau de Teixidor”, 2011.

Birrichaga Gardida Diana, “Administración de las tierras y bienes comunales de los pueblos de Texcoco (1820-1856)”, en *Documentos de investigación*, núm. 87. Zinacatepec, El Colegio Mexiquense, 2004.

Cárdenas Sánchez, Enrique, *Cuando se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo XIX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.

Cárdenas Sánchez, Enrique, “Una interpretación macroeconómica del México del siglo XIX”, en Stephen Haber (compilador), *Cómo se rezagó la América Latina, Ensayos sobre las historias económicas de Brasil y México, 1800-1914*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999. pp. 83-114.

Celaya Nández, Yovana, “Arbitrio a maíces y harinas: pensamiento y ejecución en los ayuntamientos novohispanos, siglo XVIII”, en María del Pilar Martínez López-Cano, Ernest Sánchez Santiró y Matilde Souto Mantecón, (coordinadores), *La fiscalidad novohispana en el imperio español. Conceptualizaciones, proyectos y contradicciones*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2015, pp. 325-357.

- Ciruelo Torres, Gerardo, “Las finanzas municipales de Xalapa (1798-1829), en *Ulúa. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, núm. 2, 2003. Pp. 39-83.
- Escobar Ohmstede, Antonio, “Instancias y órganos políticos en la transición del siglo XVIII al XIX. Las Huastecas”, en Moisés Guzmán Pérez, (coordinador), *Cabildos, repúblicas y ayuntamientos constitucionales en la Independencia de México*, Morelia, Michoacán, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 2009, pp. 63-92.
- Escobar Ohmstede, Antonio, Falcón Vega, Romana y Sánchez Rodríguez, Martín, “En pos de las tierras civiles corporativas en México: la desamortización civil de la segunda mitad del siglo XIX”, en Antonio Escobar Ohmstede, Romana Falcón Vega y Martín Sánchez Rodríguez, (coordinadores), *La desamortización civil desde perspectivas plurales*, México, El Colegio de México, El Colegio de Michoacán, CIESAS, 2017, pp. 11-66.
- Gálvez José de, *Informe general que en virtud de Real Orden instruyó y entregó el excelentísimo señor marqués de Sonora siendo visitador general de este reino, al excelentísimo señor virrey don Antonio Bucarely y Ursúa con fecha 31 de diciembre de 1771*, México, Imprenta de Santiago White, 1867, edición facsimilar, estudio introductorio de Clara Elena Sánchez Argüello, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, p. 434
- García Ávila, Sergio, *Las comunidades indígenas en Michoacán. Un largo camino hacia la privatización de la tierra, 1765-1835*, Morelia, Michoacán, México, Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2009
- García Ruíz, Luis J., “La territorialidad de la república de indios de Orizaba. Entre la separación de los sujetos y la preponderancia española: 1740-1828”, en *Historia Mexicana*, LXIV: 4, 2015, pp. 1448-1450.
- García Ruíz, Luis J, *Unidos en un mismo cuerpo. Monarquía y sociedad en un tiempo de reformas. Veracruz: 1764-1810*, Zamora, Michoacán, México, El Colegio de Michoacán, Universidad Veracruzana, 2017
- Guarisco Claudia. *Los indios del valle de México y la construcción de una nueva sociabilidad política, 1770-183*. Zinacantepec, Estado de México, México, El Colegio Mexiquense, 2003.

- La Diputación provincial de Nueva España. Actas de sesiones, 1820-1821*, Herrejón Peredo Carlos (prólogo, estudio introductorio y sumario, México, El Colegio Mexiquense, El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, 2007, segunda edición.
- Hernández Jaimes, Jesús, *La formación de la Hacienda pública mexicana y las tensiones centro-periferia, 1821-1835*. México, El Colegio de México, Instituto Mora, UNAM, 2013.
- Jáuregui Luis y José Antonio Serrano Ortega, “Introducción”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coordinadores), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1998, pp. 7-26.
- Lira González Andrés, “Aspecto fiscal de Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coordinadores), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, México, colección Lecturas de Historia Económica Mexicana, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1998. pp. 29-31.
- Lira González Andrés, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlan y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919*, México, El Colegio de México, 1995, segunda edición.
- Lira González Andrés, “La voz comunidad en la Recopilación de 1680”. *Poder y presión fiscal en la América española: siglos XVI, XVII y XVIII*. España, III Centenario de la promulgación de la recopilación de leyes de las Indias. Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Valladolid, 1981. pp.9-20.
- Marzal Ramírez, P., “Algunas consideraciones sobre la desvinculación en España”, en M. Menegus y M. Cerutti (eds.), *La desamortización civil en México y España (1750-1920)*, México, Senado de la República, Universidad Autónoma de Nuevo León, UNAM, 2001. pp. 221-254.
- Menegus Bornemann, Margarita, “Los bienes de comunidad de los pueblos de indios a fines del periodo colonial”, en Margarita Menegus y Alejandro Tortolero. *Agricultura mexicana: crecimiento e innovaciones*, México, Instituto Mora, 1999, pp. 137-162.

- Menegus Bornemann, Margarita, “Mercados y tierras: el impacto de las reformas borbónicas en las comunidades indígenas”, en Jorge Silva Riquer y Antonio Escobar Ohmstede, *Mercados indígenas en México, Chile y Argentina, siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora, CIESAS, 2000. pp. 17-29.
- Mendoza Edgar, *Municipios, cofradías y tierras comunales. Los pueblos chocholtecos de Oaxaca en el siglo XIX*, México, CIESAS, 2011.
- Montiel Vera, José Antonio “Dos repúblicas ante la guerra de Independencia y la experiencia liberal. La villa de Orizaba: 1808-1826”, Tesis de maestría en Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana, 2017.
- Diputación Provincial de México, Cecilia Noriega Elío (estudio introductorio), tomo II, México, El Colegio Mexiquense, El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, 2007.
- “Los indios de Orizaba ante el nuevo régimen”, en Ortiz Escamilla Juan (compilador), *Veracruz en armas. La guerra civil, 1810-1820. Antología de documentos*, México, Comisión Estatal del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana, 2008, pp. 370-373.
- Portillo Valdés, José María, “La crisis imperial de la monarquía española”, en *Secuencia*, núm. conmemorativo, Instituto Mora, México, 2008, pp. 21-42.
- Real Ordenanza para el establecimiento é instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva-España*, Madrid, 1786, edición facsimilar al cuidado de Marina Mantilla Trolle, Rafael Diego-Fernández Sotelo y Agustín Moreno Torres, México, Universidad de Guadalajara, El Colegio de Michoacán, El Colegio de Sonora, 2008.
- Rojas, Beatriz, *El “municipio libre”: una utopía perdida en el pasado: los pueblos de Zacatecas, 1786-1835*, México, Instituto Mora, Instituto Cultural de Aguascalientes, Colegio de Bachilleres del Estado de Zacatecas, México, 2010.
- La Diputación Provincial de Nueva Galicia. Actas de sesiones. 1820-1822*, Beatriz Rojas, edición y sumario, México, Universidad de Guadalajara, Instituto Mora, 2004.

- Sanchez Santiró Ernest, “El legado económico del antiguo régimen colonial novohispano”, en Rafael Doblado, Aurora Gómez Galvarriato y Graciela Márquez (editores), *México y España ¿Historias económicas paralelas?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp.137-182.
- Sanchez Santiró Ernest, “El peso de la fiscalidad sobre la economía mexicana, 1790-1910”, en *Historia Mexicana*, Vol. 61, No. 1 (241), julio-septiembre de 2011, pp. 107-162.
- Sanchez Santiró Ernest, *La imperiosa necesidad. Crisis y colapso del erario de Nueva España (1808-1821)*. México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, Conacyt, 2016.
- Sanchez Santiró Ernest, *Las alcabalas mexicanas (1821-1857). Los dilemas en la construcción de la Hacienda nacional*, México, Instituto Mora, 2009.
- Santos García Lucía, “Territorios y gobiernos en transición. El partido de Orizaba: 1787-1825”. Tesis de Maestría en Historia. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 2017.
- Serrano Ortega, José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, México, 2007.
- Serrano Ortega, José Antonio y Manuel Chust, “Veracruz: Antiguo Régimen, liberalismo gaditano e independencia. 1750-1826”, en Juan Ortiz Escamilla, *Revisión histórica de la Guerra de Independencia en Veracruz*, Xalapa, Veracruz, México, Universidad Veracruzana, Comisión Estatal del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana, Gobierno del Estado de Veracruz, 2008, pp. 72-98.
- Solano Francisco de, *Cedulario de tierras y aguas. Compilación de legislación agraria colonial, 1497-1820*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984.
- Tanck de Estrada, Dorothy, *Pueblos de indios y educación en el México colonial, 1750-1821*, México, El Colegio de México, 1999.
- Taylor William, *Ministros de lo sagrado. Sacerdotes y feligreses en el México del siglo XVIII*, Zamora Michoacán, México, El Colegio de Michoacán, Subsecretaría de Asuntos Religiosos-Secretaría de Gobernación, El Colegio de México, 1999.
- Tenenbaum Bárbara A., “Sistema tributario y tiranía: las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823”, en Luis Jáuregui

y José Antonio Serrano Ortega, (coordinadores), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1998, pp. 209-226.

Terán Marta, “¡Muera el mal gobierno! Las reformas borbónicas en los pueblos michoacanos y el levantamiento indígena de 1810”, Tesis de doctorado en Historia, Centro de Estudios Históricos-El Colegio de México, México, 1995.

El ayuntamiento de Guadalajara, el abasto de agua y sus finanzas durante el porfiriato

Juan Hugo Sánchez García
Centro Universitario de Tonalá
Universidad de Guadalajara

Introducción

Este capítulo se enfoca en el papel del ayuntamiento de Guadalajara en la administración del agua durante el porfiriato. Como han señalado diversos estudiosos sobre las ciudades, desde el periodo colonial el abasto de agua para el consumo humano fue uno de los servicios públicos que más apremió a los gobiernos locales. En este marco, diversas urbes novohispanas ensayaron proyectos ambiciosos para la introducción del agua, algunos de gran envergadura. Tal es el caso, entre otros, de la ciudad de Veracruz, en donde el cabildo diseñó un plan fiscal para obtener los recursos suficientes para dichas obras hacia finales del siglo XVIII.¹⁹⁷ Lo mismo se puede decir sobre Guadalajara, que careció del recurso hídrico a pesar de que hacia mediados del siglo XVII se concretó el proyecto de abastecimiento de Fray Antonio de Buzeta.

Como ha mostrado la historiografía, el abastecimiento de agua suficiente y de calidad fue deficiente hasta finales del siglo XIX. No obstante, este periodo puede considerarse de transición ya que se estaban

¹⁹⁷ Celaya Nández, "Impuestos locales", 2014.

operando cambios importantes en la gestión, usos y lógica del consumo del agua, sin abandonar del todo sus formas tradicionales. Hacia la década de los noventa dio inicio el proyecto modernizador más relevante para el abasto de agua a Guadalajara.¹⁹⁸ En este marco, el ayuntamiento de la ciudad de Guadalajara jugó un papel destacado ya que buena parte de dichos cambios fueron operados desde la corporación. En la documentación revisada es perceptible que la modernización del abasto del agua se llevó a cabo en medio de las resistencias de diversos sectores sociales ante una nueva visión sobre la administración del agua urbana.

Para entender el papel del ayuntamiento en este proceso de modernización se abordarán dos casos en particular. Por una parte, a partir de 1880 es perceptible un mayor control en los usos tradicionales del agua a lo largo de la subcuenca del río de San Juan de Dios, una de las fuentes más importantes de recursos hídricos. Por la otra, también a partir de esa década, la corporación realizó una revisión de su propio sistema de distribución de agua potable y ejerció mayor control sobre las mercedes de agua y los recursos económicos que éstas generaban, ante lo cual enfrentó resistencias importantes, especialmente cuando intentó aplicar el cobro del impuesto federal del 25 por ciento sobre el valor anual de las mercedes de agua.

Modernizar el abasto de agua

Muchas ciudades de Europa y Latinoamérica experimentaron cambios importantes hacia finales del siglo XIX. Buena parte de éstos tuvieron que ver con la llegada de nuevos materiales, tecnología e infraestructuras que modificaron los servicios con los que contaba la ciudad o cuando menos plantearon la necesidad de transformarlos. Otra parte sustancial tiene que ver con nuevos modelos de desarrollo urbano que privilegiaban la higiene y el saneamiento como ejes nodales de la modernización de las ciudades, en donde el agua jugó un papel fundamental.

Como señala Pedro Novo López para el caso de las ciudades europeas, la salud urbana siempre fue un tema que preocupaba a adminis-

¹⁹⁸ Ávila y González García, "Agua para las ciudades", 2012; González García, *Historia sociocultural*, 2011.

tradadores, políticos, escritores y especialistas sobre la ciudad como los médicos, los arquitectos y los ingenieros, sobre todo hacia finales del siglo XIX. Esto no es casual, debe entenderse a la luz de los descubrimientos científicos que mostraron la existencia de seres microscópicos que eran los causantes directos de las enfermedades contagiosas. Así, no solo se avizó el declive de las teorías miasmáticas, sino que se puso un énfasis especial en el rol del agua para lograr la higiene de las ciudades, específicamente entre aquellos grupos sociales que se resistían a estos nuevos usos del agua debido a múltiples factores, como la pobreza.¹⁹⁹

En las ciudades latinoamericanas también se experimentó ese ímpetu higienista entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. Estudios de caso sobre Quito,²⁰⁰ la ciudad de México, Puebla²⁰¹ o Oaxaca²⁰², entre otros, muestran que las preocupaciones en torno al abastecimiento del agua fueron constantes durante ese periodo y en la mayoría de esas urbes se plantearon proyectos de gran envergadura para implementar la infraestructura que dotaría del líquido a los habitantes. Dichos proyectos se vieron marcados por características comunes tales como el sustento científico de los beneficios de la higiene para la población aportado por médicos e ingenieros, las dificultades financieras de los gobiernos locales para realizarlos, la participación de capital privado con el riesgo de incrementar la deuda pública que pagarían los contribuyentes, la centralización ejercida por los gobiernos estatales en su diseño e implementación y la imposibilidad de cumplir totalmente con las metas de tales proyectos.

Sea de ello lo que fuera, es claro que en Jalisco se habían configurado las condiciones para desarrollar proyectos urbanos de gran envergadura. Hacia 1880 la ciudad de Guadalajara comenzó a experimentar un auge capitalista que se reflejó en el éxito de diversos sectores, como la agricultura comercial y la ganadería en la periferia de la ciudad, la industria textil y, como desde el periodo colonial, el comercio cobró

¹⁹⁹ Novo López, "El agua potable a domicilio", 2002, p. 299.

²⁰⁰ Kingman Garcés, *La ciudad y los otros*, 2006.

²⁰¹ Contreras Cruz, *La gran ilusión urbana*, 2013.

²⁰² Topete Pozas, "El abasto de agua", 2018.

mayor auge. Hay que considerar que buena parte de los capitales del estado se concentraban en dicha ciudad por lo que no extraña que los empresarios y comerciantes participaran activamente en el fomento de la banca. De manera paralela, durante el porfiriato la urbe experimentó un crecimiento demográfico significativo; hacia 1901 tenía una población de más de 205,000 habitantes; es decir, era una de las más pobladas de México.²⁰³

Como en otras ciudades mexicanas y latinoamericanas, en Guadalajara se dieron las condiciones para la concreción de diversos proyectos, uno de estos fue el saneamiento de la ciudad. Por una parte, como mencioné, era posible obtener capitales suficientes gracias a los empréstitos bancarios. Por la otra, la recurrente escasez de agua podía terminar por fin al amparo de la relativa paz y estabilidad económica del régimen de Porfirio Díaz. Además, los especialistas sobre la ciudad señalaban la necesidad de mejorar sus condiciones higiénicas. Dado esto, desde 1893 se inició un proyecto ambicioso para abastecer de agua a la ciudad de la mano tanto del gobierno del estado como del ayuntamiento. Otras obras de importancia dieron inicio en 1908 para cubrir buena parte de la urbe. No obstante, las cantidades de agua captadas fueron insuficientes para lograr un saneamiento completo.²⁰⁴

El aprovechamiento de los recursos hídricos del río de San Juan de Dios: continuidades y cambios

Alimentado por las aguas de los manantiales del Agua Azul y los veneros que existían en el pueblo de Mexicaltzingo, el río de San Juan de Dios fue un elemento que hizo atractiva la fundación de la ciudad de Guadalajara en el Valle de Atemajac. No obstante, desde el periodo virreinal dicho afluente fue descartado como fuente de agua potable para la población y el recurso hídrico fue aprovechado de otras formas. Manuel López Cotilla señaló en 1842, en su obra sobre la introducción de agua potable a Guadalajara, que el agua se destinó a saciar la sed de

²⁰³ Lizama, *Llamarse Martínez Negrete*, 2013, p. 50.

²⁰⁴ González García, *Historia sociocultural*, 2011, p. 53.

las bestias, abastecer los baños y lavaderos y de paso a irrigar diversos cultivos y huertos de la ribera del río.²⁰⁵

Así, a lo largo del siglo XIX se conformaron diversos intereses a lo largo de dicha subcuenca. Existen fuentes de archivo desde la primera mitad de ese siglo que señalan la existencia de dueños de lavaderos y baños, quienes o bien eran propietarios de terrenos aledaños o bien arrendaban al ayuntamiento tanto la tierra como el agua. El ayuntamiento de la ciudad de Guadalajara era el encargado de administrar ambos recursos y ceder en arrendamientos o censos enfitéuticos el dominio útil de la tierra y el uso del agua del río. En este marco, se establecieron diversos acuerdos, usos y prácticas en torno al uso del agua y la tierra que sin grandes obstáculos sobrevivieron hasta el porfiriato (plano 1).

Los recursos que emanaban del río se explotaron de múltiples formas. Uno de los recursos importantes era el abono que dejaban los aluviones y que se depositaban en su lecho. Varios particulares arrendaban tramos para su explotación. Ligado a esto, los márgenes del arroyo eran muy solicitados para fines agrícolas. Generalmente se sembraban hortalizas, alfalfa, cebada y maíz.²⁰⁶ De hecho, los propietarios tenían huertas en las manzanas adyacentes a los márgenes del río que, a juzgar por las fuentes, se consideraron muy importantes. Muchos de los terrenos adyacentes al afluente contaban con infraestructura hidráulica compuesta por depósitos de agua y zanjas.²⁰⁷

Las riberas del río fueron ocupadas para fines agrícolas, seguramente, desde el periodo colonial, aunque solo se puede corroborar a través de las fuentes de mediados del siglo XIX. Es probable que dicha ocupación fuera constante y que se renovara a través de arrendamientos periódicos. Durante la mayor parte del siglo XIX, el ayuntamiento respetó los derechos adquiridos con el tiempo en los terrenos arrendados en los márgenes del río.²⁰⁸

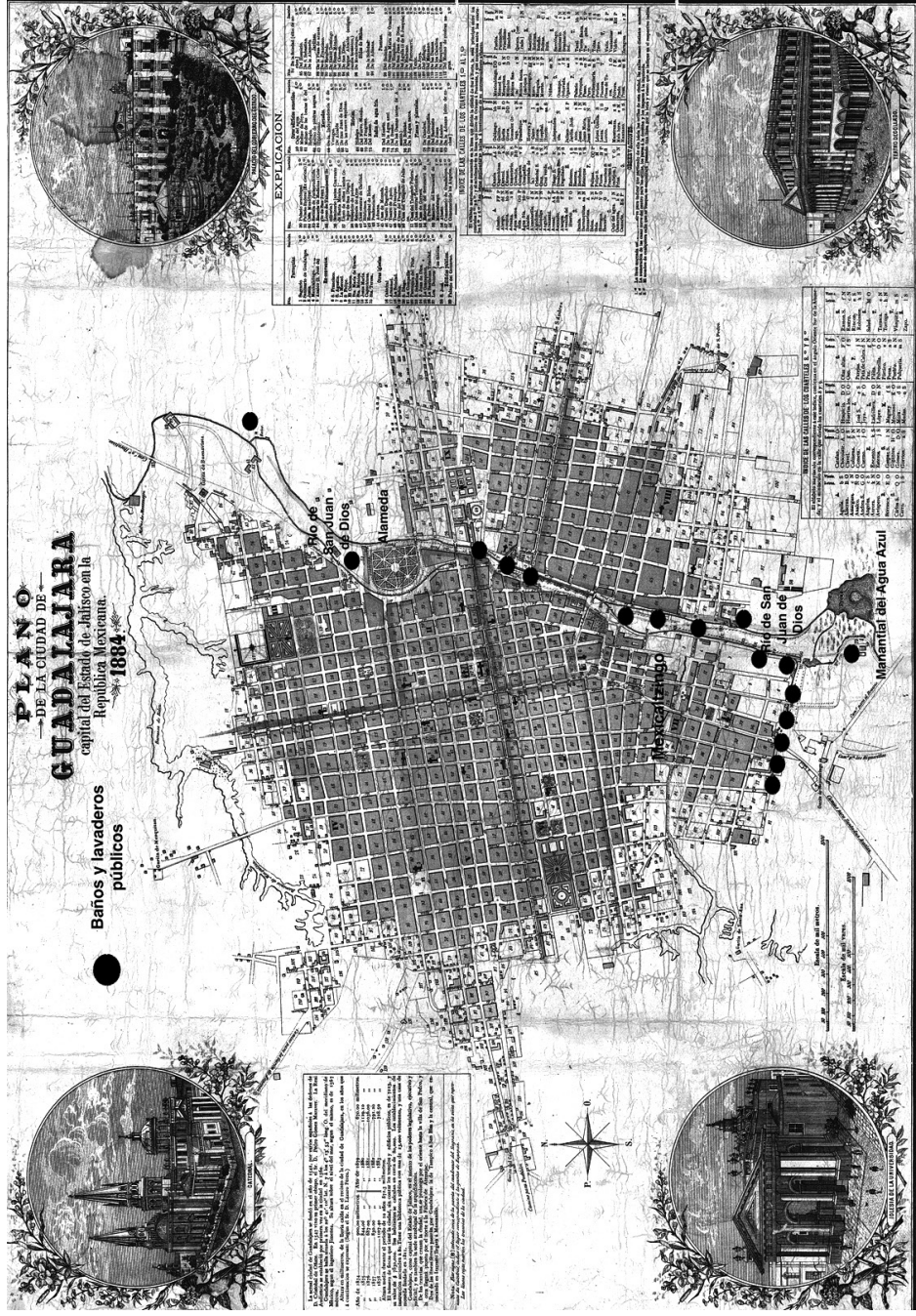
²⁰⁵ López Cotilla, *Historia de la Introducción*, 1842.

²⁰⁶ AMG, AY01/1864, Ant. Paq. 123, caja 131, leg. 35, No. 04.

²⁰⁷ AMG, índice de correspondencia, egidos y abastos, exp. 3, 1880.

²⁰⁸ Por lo menos así lo confirman las fuentes: EJ02/1861-1865, Ant. Paq. 127, caja 136, leg. 73, No. 40.

Plano I. Baños y lavaderos públicos en el río de San Juan de Dios.



Fuente: Elaboración propia. Mapoteca Orozco y Berra, número de clasificador 2111A-CGE-7233-A, 1884.

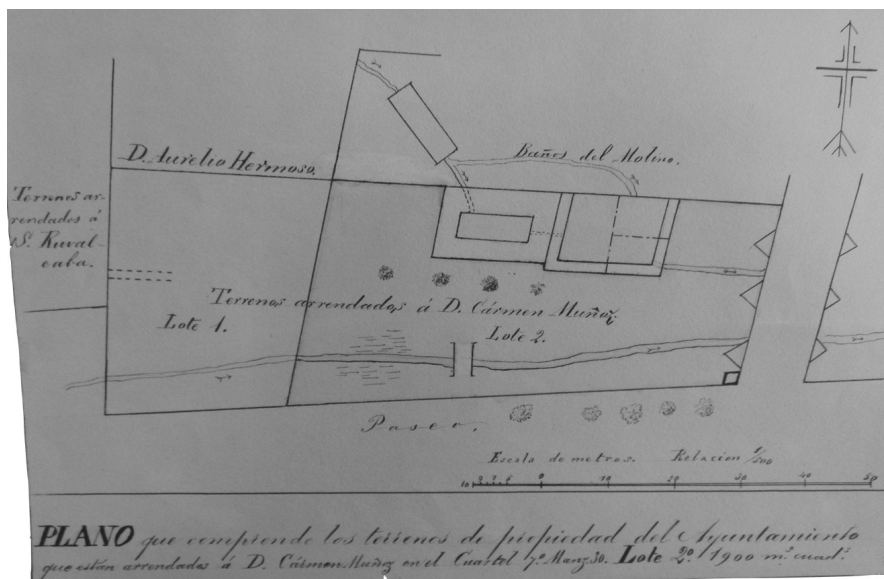
Hacia finales del siglo XIX existen menos evidencias del papel que jugaban las riberas del río en la producción huertera. Probablemente los inicios de las obras de saneamiento de la ciudad requirieron el espacio que antes era utilizado para fines agrícolas a lo largo del afluente. Hacia el final de 1890 Modesto González arrendó al ayuntamiento los márgenes del río entre el Puente Verde y la Alameda para sembrar cebada, maíz y papa. El arrendamiento se acordó por dos años y el arrendatario debía cuidar el aseo y la vigilancia de la zona. No obstante, al siguiente año dieron inicio las obras para desazolver el río y eventualmente canalizarlo, como parte de un proyecto más amplio de saneamiento, lo que afectó sus cultivos. Así que Modesto González pidió una indemnización por las pérdidas sufridas y, visualizando que sería imposible cultivar más en esa zona, pidió que se le compensara con el arrendamiento de los terrenos del Agua Azul para los mismos fines. Su propuesta no fructificó y el ayuntamiento prefirió pagar los daños ocasionados a González y devolverle el dinero del arrendamiento.²⁰⁹ Esto muestra cómo las nuevas necesidades urbanas desplazaron el aprovechamiento tradicional que se hacía de las riberas del río.

Junto con la agricultura, entre los negocios más redituables estuvieron los baños públicos para personas y animales de tiro, así como los lavaderos públicos. Como muestran las fuentes, este tipo de establecimientos eran comunes a lo largo del afluente, especialmente en el tramo que iba de los manantiales del Agua Azul al puente de San Juan de Dios y también sobre los arroyos tributarios, como el que se encontraba en la calle del arroyo. Como señalamos arriba, los lavaderos públicos se consideraban parte del paisaje cotidiano.²¹⁰ De hecho, la evidencia localizada en las fuentes municipales permite dimensionar la importancia de la infraestructura de estos baños y lavaderos que en muchos casos implicaba erogar gastos que podían recompensarse con creces (ver imagen 1).

²⁰⁹ AMG, índice de correspondencia, paseos, ornato y beneficencia, exp. 6, 1891.

²¹⁰ AMG, índice de correspondencia, ejidos y abastos, exp. 3, 1879.

Imagen 1. Terrenos de propiedad del ayuntamiento
arrendados a Carmen Muñoz.



Fuente: AMG, ejidos y abastos, exp. 3, 1880

El negocio de los lavaderos y baños públicos no se restringía a personas de bajos recursos. Hay suficientes evidencias para afirmar que algunos particulares invirtieron sumas importantes para arrendar o comprar terrenos aledaños al río con el objetivo de establecer estos servicios. La corporación municipal, a su vez, recibió múltiples solicitudes de arrendamiento de las riberas del río.²¹¹ De esta manera, si bien es cierto que los baños y lavaderos proliferaban, también es verdad que este negocio competía con las huertas urbanas en el aprovechamiento del agua.

Hacia la década de los ochenta, el ayuntamiento pretendió eliminar buena parte de estas prácticas en torno al agua. En primer término, trató de delimitar los espacios ocupados por las lavanderas. Se planteó

²¹¹ AMG, actas de cabildo, sesión del 5 de mayo de 1859; AMG, mostrencos y baños, exp. 1, 1873; AMG, mostrencos y baños, exp. 1881.

que, para evitar “el espectáculo que repugna a la moral y a la decencia” de una ciudad como Guadalajara, dichas trabajadoras debían reubicarse en los lavaderos construidos en los terrenos del Agua Azul. Durante la década de los ochenta la corporación quiso dismantelar los lavaderos establecidos en los terrenos municipales y negaron varias solicitudes para establecerlos a lo largo del río de San Juan de Dios, especialmente entre la presa de la Joya y la Alameda.²¹²

El discurso tanto de los funcionarios municipales como de otros actores de la ciudad enfatizó la paradoja de que una ciudad “moderna” como Guadalajara tuviera actividades contrarias “a la moralidad pública, puesto que á todas horas del día se ven ahí a las mujeres bañarse desnudas”. De hecho, quienes planteaban esta queja exigían al dueño de uno de los lavaderos más importantes y céntricos en la ciudad que levantara tapias de tres metros de altura para ocultar dicho establecimiento.²¹³ Los ataques a los lavaderos y baños públicos apuntaron a la desaparición de prácticas recurrentes en Guadalajara desde el periodo colonial. Con esto se pretendía destacar la incompatibilidad de estas con la moralidad porfiriana, el progreso y la cultura urbana moderna. Esto se corrobora con la siguiente cita, el argumento de algunos funcionarios municipales para retirar el permiso a un establecimiento de lavaderos públicos:

[...]ha llamado fuertemente la atención, el escándalo que actualmente está produciendo á la sociedad de Guadalajara, la manera nada decente y bastante indecorosa, con que multitud de personas de ambos sexos, que teniendo el pudor en poca estima, se presentan diariamente a bañarse casi desnudas y á la vista de numerosa concurrencia, en las aguas que contiene el cause que viene desde el molino de Joya y atraviesa por esta ciudad, lo que verifican principalmente en unos lavaderos construidos en dicho cause, hacia el sur y a muy corta distancia del puente que últimamente se ha construido para el paso de los wagones que corren de esta ciudad a San Pedro y cuyo lugar se ha hecho, con motivo de esa gran obra, sumamente fre-

²¹² AMG, índice de correspondencia, mostrencos y baños, exp. 3, 1891.

²¹³ AMG, Ejidos y abasto, exp. 1 al 10, 1887.

cuentado, pues que por dicho puente pasan no solo los pasajeros que ocupan los wagones, sino también multitud de personas tanto de á pie como de a caballo, que así no tienen ya que ir a rodear por el puente de Medrano que está un poco más al norte. Esto ha determinado a la corporación a dictar medidas que fueren necesarias para hacer que desaparezcan esos espectáculos que tanto ofenden las buenas costumbres y que son repetidos con frecuencia con virtud de la existencia de los lavaderos antes mencionados y que pertenecen a propiedad particular.²¹⁴

De la mano con lo anterior, el ayuntamiento comenzó a dismantelar la política proteccionista sobre sus bienes corporativos a lo largo del río. Desde finales del siglo XVIII el ayuntamiento estableció un mecanismo jurídico idóneo para garantizar la amortización de su propiedad: los censos enfiteúticos, que garantizaban el dominio pleno de la tierra en manos de los propietarios y el dominio útil a quienes usufructuaban tales propiedades. Dichos censos podían realizarse por un periodo de tiempo amplio con la condición de que el censatario pagara puntualmente el canon anual establecido. En este marco, se le garantizaba al enfiteuta la posibilidad de edificar sobre el terreno para su propio aprovechamiento, vender sus derechos sobre la propiedad e incluso heredar tales derechos. Estas características son consideradas por varios especialistas como claves para entender cómo se dio la transición de la propiedad dividida a la propiedad plena.²¹⁵

Como se sabe, la Ley Lerdo de 1856 tuvo como meta garantizar la transición a la propiedad plena. En el caso de la ciudad de Guadalajara no sólo se adoptó con gusto esta disposición, sino que los grupos gobernantes se habían adelantado ya que en 1855 el gobernador Santos Degollado determinó la venta de los llamados ejidos municipales de la ciudad. Rápidamente, en el lapso de veinte años se transfirió buena parte de dichos ejidos a propiedad particular. No obstante, los ríos y arroyos urbanos fueron considerados bienes públicos de uso común y

²¹⁴ AMG, índice de correspondencia, mostrencos y baños, exp. 3, 1891.

²¹⁵ López Moreno, *La vivienda social*, 1996.

por lo mismo se prohibió o limitó la individualización tanto del agua como de la tierra.²¹⁶ Uno de los argumentos más importantes del ayuntamiento de Guadalajara señalaba que era necesario poner a salvo “esa clase de terrenos que en cualquier momento pueden hacerse de utilidad inmensa para el servicio público; ya estableciendo en ellos alguna toma de agua para la población o emprendiendo alguna otra obra semejante...”.²¹⁷ No cabe duda de que el agua fue el elemento que movía los intereses tanto de particulares como del Ayuntamiento. Así, la corporación procuró dejar fuera del mercado sus propiedades en el río de San Juan de Dios que contaban con recursos hídricos de importancia.

Hacia 1874 se impulsó la individualización de la propiedad municipal restante y se adoptaron medidas para llevarla a la práctica. La mayoría de las disposiciones pretendían asegurar que los compradores pagarían los censos hasta la redención total. Sin embargo, esto contempló que “el cauce de los ríos o sus riberas” solo se podía ceder por arrendamiento o censo enfiteútico. De esta forma, las propiedades municipales aledañas al río de San Juan de Dios continuaron amortizadas debido a su importancia hídrica. Solo hasta la década de los ochenta la corporación comenzó a revertir esta tendencia. Los argumentos esgrimidos para transferir a manos particulares las propiedades antes vetadas señalaban la poca utilidad económica para el ayuntamiento de esos terrenos municipales.

Dos elementos son claves para comprender este viraje en la política proteccionista del ayuntamiento. En primer término, desde la década de los ochenta se vislumbró un amplio proyecto de saneamiento para la ciudad y obviamente la construcción de una red moderna de abastecimiento de agua que proveería el líquido de fuentes más seguras e higiénicas. En segundo lugar, para ese momento, el río de San Juan de Dios representaba un obstáculo al desarrollo urbano de la ciudad que tenía en el área del barrio de San Juan de Dios un punto nodal. Aunado a esto, el crecimiento demográfico y el desarrollo de algunas industrias lo habían convertido en un problema de salud que se debía solucionar.

²¹⁶ Sánchez García, “El ayuntamiento de Guadalajara”, 2017, p. 33-47.

²¹⁷ AMG, índice de correspondencia, egidos y abastos, exp. 3, 1880.

No debe sorprender, por lo tanto, que justo en este momento comenzaron a consolidarse diversos proyectos de embovedamiento del río, un proceso que culminará hasta bien entrado el siglo XX.

Administrar y fiscalizar las mercedes de agua

El segundo caso al que me quiero referir tiene que ver con los cambios en la administración de las mercedes de agua hacia la década de los ochenta, aspecto intrínsecamente relacionado con la modernización del abasto de agua. Como parte de una tradición colonial, la distribución de agua en la ciudad se realizaba tanto por fuentes públicas como por una red que abastecía las casas particulares. A lo largo del siglo XIX, este segundo mecanismo fue de uso privilegiado ya que era necesario pagar una tarifa para tener este servicio, si bien es cierto que durante el Porfiriato se extendió más el suministro por este medio, también es verdad que esto exigiría mayores gastos al gobierno local.

En este marco, la corporación comenzó una revisión del estado de las mercedes en la década de los setenta para realizar un cálculo de los deudores a la Hacienda municipal. Para comenzar, en 1871 estableció bases generales para solicitar y poner en funcionamiento las mercedes de agua particulares. Cabe resaltar que los gastos de instalación corrían a cargo del particular, pero siempre bajo la inspección de fontanero municipal. Cada merced debía abastecer solo una casa. El pago por merced sería de 18 pesos anuales que debían pagarse por adelantado. “La comisión de fuentes ó sus empleados pueden hacer siempre que lo cree conveniente un reconocimiento del agua que disfrutaban las mercedes”.²¹⁸ Lo más importante para la corporación era que el solicitante de mercedes de agua aceptase las condiciones estipuladas, en especial la obligación de pagar anualidades anticipadas.

Este proyecto se refuerza hacia 1880 con varias medidas planteadas por el comisionado de fuentes y agua. Desde la perspectiva de este funcionario, era urgente acabar con la evasión del pago por mercedes de agua y otras irregularidades cometidas por los mismos mercedarios.

²¹⁸ AMG, índice de correspondencia, obras públicas y fuentes, exp. 22.

Los esfuerzos realizados hasta ese momento solo se habían traducido en multas que no siempre se pagaban. Dado esto, era necesario citar a todos los mercedarios para que mostraran los títulos en que se autorizaba el uso del agua y revalidar el permiso. También, se planteó suspender la vigencia de la merced en caso de ignorar el llamado. Para lograr esto se debía nombrar una comisión de tres personas que revisarían las características de cada título. Ante la falta de títulos, se propuso aplicar una multa de cien pesos. Por si esto no fuera poco, este funcionario planteó que se discutiera si solo debían tener derecho a la merced de agua aquellos que eran propietarios de la finca o lugar en donde se disfrutaba del líquido. El proyecto final no incluyó este punto seguramente por lo polémico que podía resultar, pero es claro que el funcionario estaba interesado en que solo los propietarios disfrutaran mercedes de agua para asegurar los pagos anuales anticipados. Tampoco incluyó la propuesta de que, una vez que se realizara la revisión de títulos el ayuntamiento, debía nombrar otra comisión para elaborar las disposiciones necesarias para acabar con usos indebidos de la red de abastecimiento de agua, como tomar el líquido en las costillas de los caños surtidores y utilizar el líquido de una solo merced para dos casas o incluso más.²¹⁹

Hasta donde las fuentes me han permitido ver, este proyecto se puso en práctica hasta 1889. Durante la década de los noventa se continuó con la revisión de títulos de las mercedes de agua y se extendió de otros usuarios como aquellos que aprovechaban el agua de represas y depósitos que se encontraban en la subcuenca del río de San Juan de Dios. Así, por ejemplo, la corporación solicitó que Eliseo Madrid, Manuel Villa y Manuel Galván demostraran los títulos que amparaban el uso del agua del río y de algunas presas aledañas a sus fincas y huertas con la amenaza de que “si no lo hiciese así, se le retirará el agua...”.²²⁰ Es claro que con estas acciones se estaban visibilizando los diversos mecanismos que los propietarios emplearon para aprovechar el agua de distintas fuentes y se trazaba un esquema sobre los posibles contribuyentes que evadían pagar por el servicio.

²¹⁹ AMG, índice de correspondencia, obras públicas y fuentes, exp. 20.

²²⁰ AMG, índice de correspondencia, obras públicas, empedrados y fuentes, exp. 44.

Hacia 1897 el comisionado del ramo de fuentes planteó reformas al reglamento de mercedes de agua para reforzar las acciones emprendidas y tomar cartas sobre asuntos pendientes. Especialmente, se trató de acabar con la costumbre de dividir una merced de agua en aquellas casas que albergaban más de una familia. El problema era que no existía ningún dispositivo para medir el agua usada y esto se dejaba a la buena fe de los propietarios. Era justo que, si en una casa dos familias hacían uso de una merced, deberían pagar por dos mercedes en realidad. Dado esto, el comisionado planteó que cuando el agua de una merced se dividiera en dos o más pisos se deberían cobrar más de una paja a menos que se demostrara que en toda la casa solo habitaba una familia.²²¹

La comisión que dictaminó la propuesta fue más radical, incluso. Señaló que en efecto, lo dicho por el comisionado se trataba de un fraude que no se había combatido, por lo que consideraba que “bueno será que el remedio corte radicalmente el mal a que se aplica; y en tal virtud creemos que la reforma debe extenderse no solo a las fincas de dos o más pisos, sino también á todas aquellas [...] destinadas a contener colectividades más o menos numerosas”.²²² Así, se determinó que los propietarios solo podían hacer uso del agua de una merced para cada piso cuando la casa era habitada por más de una familia. También se estipuló que los hoteles, casas de huéspedes, casas de vecindad, colegios, fábricas, huertas y lavanderías, entre otras, no podrían utilizar menos de tres mercedes ni más de diez.

Obviamente, los ajustes realizados a las tarifas de las mercedes causaron descontentos entre los propietarios. Andrés Arroyo de Anda debió pagar 180 pesos por diez pajas por las que antes pagaba 12 pesos por abastecer del líquido su huerta. Los argumentos de Arroyo para resistirse a pagar la nueva tarifa apelaban a que él obtuvo su merced un año antes de la disposición. También consideró que las disposiciones atacaban las garantías constitucionales sobre impuestos proporcionales y la inviolabilidad de la propiedad. En todo caso, solicitó que se le cobrara el mínimo según el reglamento, que era de 3 pajas. Los comi-

²²¹ AMG, Índice de correspondencia, obras públicas, empedrados y fuentes, exp. 6, 1897.

²²² AMG, Índice de correspondencia, obras públicas, empedrados y fuentes, exp. 6, 1897.

sionados de fuentes señalaron, no obstante, que se le exigía el máximo de diez pajas porque midieron la cantidad de agua que la huerta recibía y esta ascendía a 32 mercedes o 25,600 litros de agua las 24 horas. El ayuntamiento propuso que se cobrarían las tres pajas como mínimo a cambio de que Arroyo redujera la capacidad de la cañería. Al parecer, no aceptó las nuevas condiciones y se le retiró el servicio. Otros propietarios, como muestran las fuentes, prefirieron negociar y aceptar el pago de tres pajas. Sea de ello lo que fuere, es evidente que la corporación también debió mostrar flexibilidad para lograr que la reforma propuesta se llevara a la práctica.²²³

El proyecto del ayuntamiento de reforzar su potestad fiscal en el abasto del agua se volvió más complejo a partir del cobro de la contribución federal a las mercedes de agua hacia inicios de la década de los ochenta. La ley del timbre, en donde se incluyó la contribución federal, creada en 1871 pero puesta en práctica hasta 1875, sustituyó al cobro de papel sellado que realizaba desde el periodo colonial. Aunque tuvo como meta inicial gravar transacciones y contratos, progresivamente fue abarcando otros productos. Como han mostrado los especialistas, la ley del timbre fue parte de una reforma amplia para fortalecer los ingresos federales ante la dependencia de impuestos como el del comercio exterior y hacia finales del siglo XIX su éxito era evidente en los montos recaudados.²²⁴

La contribución federal, por su parte, fue creada en 1861 durante la presidencia de Benito Juárez y consistió en un impuesto adicional del 25 por ciento sobre lo que se recaudaban en cada entidad y municipio. Una característica de dicho impuesto fue que recaía indirectamente sobre los estados y municipios y de forma directa sobre el contribuyente; es decir, que con este gravamen el gobierno federal entró en contacto directo con estos. Hasta donde he revisado, no existen muchos estudios que expliquen de qué manera respondieron los contribuyentes ante este impuesto que podía resultar oneroso.²²⁵ La ley del timbre re-

²²³ AMG, Índice de correspondencia, Obras públicas, empedrados y fuentes, exp. 33, 1897.

²²⁴ Márquez Colin, *De contribuyentes y recaudadores*, 2010, p. 302.

²²⁵ Uththoff, "La difícil concurrencia fiscal", 2004, p. 138.

formada en 1880 contemplaba en el capítulo III la contribución federal que equivalía a “La cuarta parte sobre todo entero que por cualquier título ó motivo se verifique en las oficinas federales, en las de los Estados y en las de los Municipios”. El artículo 16 señalaba que el “arrendatario, comprador ó contratista” de cualquier impuesto estatal o municipal pagaría dicha contribución “sobre la suma estipulada”²²⁶

En este marco, hacia 1880 el ayuntamiento de Guadalajara comenzó a cobrar el 25 por ciento sobre el impuesto por las mercedes de agua. Esto tuvo distintas consecuencias. Por una parte, diversos mercedarios renunciaron a sus mercedes ante la imposibilidad de pagar el impuesto. No debería sorprender que entre los más afectados estuvieron aquellos grupos sociales menos favorecidos económicamente. Como bien señala Pedro Novo, el consumo de agua potable en las ciudades traía consigo la explotación comercial de un producto vital para la sobrevivencia, lo que a su vez mostró las desigualdades económicas y la segregación social de los más pobres.²²⁷

Por otra parte, un grupo de particulares protestó ante el ayuntamiento y finalmente tramitó varios amparos ante el poder judicial. Ganaron los amparos a nivel distrital y fueron confirmados posteriormente por la Suprema Corte de Justicia. Otro grupo, que también se negó a pagar la contribución del 25 por ciento, prefirió negociar con el ayuntamiento antes de acudir con el poder judicial. Su representante fue Jesús L. Camarena, quien señalaba que recibió con sorpresa el cobro del 25 por ciento adicional a los 18 pesos que pagaba porque consideraba que era un cobro indebido por dos razones. En primer término, porque consideraba que el pago del canon anual por la merced de agua no era un impuesto sino una enajenación por la comodidad de gozar de un servicio a domicilio. En este marco, aludían a la fracción XII del artículo 17 que señalaba los conceptos que no causaban la contribución federal. Según Camarena:

²²⁶ *Ley del timbre de los Estados Unidos Mexicanos*, 15 de septiembre de 1880, México, Imprenta de I. Cumplido, p. 31.

²²⁷ Novo López, “El agua potable a domicilio”, 2002, p. 302.

[...] con la merced que disfruto sucede lo mismo que con los contratos para el uso del gas en muchas ciudades de Europa o Estados Unidos, en que las compañías o particulares dueños de los gasmochos, conceden el uso del gas a los particulares llevándoselos por cañería a sus casas, y les cobran o mensualmente, según la cantidad de gas que han consumido. En nuestras pensiones de agua no se determina con exactitud la cantidad de este líquido, sino que se regula el máximo del que podemos consumir por las dimensiones del caño que lo conduce; más en ambos casos, así del agua como del gas lo que se paga anual o mensualmente es el precio del gas o del agua consumidos.²²⁸

La corporación señaló, al respecto, que el agua no se enajenaba porque era un bien público, de uso común. Lo que sí era cierto era que el ayuntamiento se encargaba de reglamentar el uso y disfrute de ese bien común ya que representaba los intereses de todos los asociados. Por lo tanto, la corporación realizaba el cobro de un impuesto por autorizar el establecimiento de cañerías en las calles.²²⁹

El otro argumento fundamental de Camarena era que las leyes no eran retroactivas y por lo tanto la ley del timbre no podía aplicarse a los contratos por mercedes de agua que se realizaron desde años atrás. No obstante, para la corporación, cuando la ley del timbre hablaba de contratos lo hacía “de un modo general sobre todo interés”.²³⁰ Aun así, el valor de las mercedes sí podía considerarse como autorizado por la ley toda vez que era aprobada por el Congreso del Estado anualmente.

Como era de esperarse, ante la negativa del ayuntamiento de condonar el pago de la cuarta federal, los quejosos acudieron al poder judicial. Cabe señalar que sus argumentos iniciales se basaron en que a otros propietarios sí se les había amparado porque el cobro de la cuarta federal era excesivo, inconstitucional e injusto. No obstante, por las fuentes sabemos que hacia enero de 1883 se había confirmado la negativa por parte de la Corte Suprema de Justicia. De hecho, desde que el

²²⁸ AMG, Índice de correspondencia, hacienda, exp. 1, 1882.

²²⁹ AMG, Índice de correspondencia, hacienda, exp. 1, 1882.

²³⁰ AMG, Índice de correspondencia, hacienda, exp. 1, 1882.

caso fue analizado por el juez de distrito hubo diferencias entre éste y el promotor fiscal ya que el segundo consideró que el amparo no debía concederse porque los tribunales no eran los competentes para decidir si un impuesto era proporcional y equitativo, porque era exagerado el argumento de que se gravaba de un modo excesivo su capital toda vez que solo recaía sobre el precio del arrendamiento y porque se había interpretado erróneamente el artículo 17 de la ley de timbre en donde se estipulaban los rubros no incluidos en la contribución federal, especialmente la fracción doce que señalaba que la enajenación de los bienes municipales no estaba incluida. El juez, por su parte, aceptó el argumento de que se trataba de un cobro excesivo e injusto y que las mercedes de agua implicaban un contrato a través del cual se vendía el agua, por lo que debía otorgar el amparo. Por último, el caso llegó a la Suprema Corte de Justicia en donde se determinó que las pensiones de agua eran un impuesto y no un contrato, por lo tanto, no estaban exceptuados por la ley del timbre.²³¹

Es interesante que la misma Suprema Corte de Justicia se mostró titubeante en un inicio ante las solicitudes de amparo promovidas. De aquí que algunos particulares lograron evadir el pago de la cuarta federal con el amparo en la mano. Otros casos, como el reseñado arriba, muestran la tendencia que prevaleció a partir de 1882: las mercedes de agua se consideraron un impuesto que causaba el 25 por ciento de contribución federal. Dado esto, la Tesorería Municipal activó el cobro que había estado en suspenso. No obstante, señalaba el tesorero en 1883, persistía una contradicción en las resoluciones del máximo órgano de justicia ya que antes de esta última resolución había aprobado otros amparos y por lo tanto, a estos propietarios no se les podía exigir el pago. Hacia 1889 el tesorero municipal se quejaba justamente de lo difícil que era recaudar el pago por las mercedes de agua ya que los particulares alegaban que era injusto el cobro de la contribución federal y otros argumentaban que estaban amparados por la justicia federal.²³²

²³¹ Archivo Histórico de la Casa de la Cultura Jurídica del Estado de Jalisco, Primer Juzgado de Distrito, Serie Amparo, caja 24, legajo A, exp. 14.

²³² AMG, Índice de correspondencia, obras públicas, empedrados y fuentes, exp. 2, 1889.

Esto se resolvió hacia 1893 cuando se reformó la ley del timbre. Se estipuló que en los casos en que los estados o municipios arrendaran o contrataran sus contribuciones o impuestos debía cobrarse adicionalmente el 30 por ciento “sobre la suma estipulada en el contrato”. Esta disposición dio al ayuntamiento el argumento suficiente para reiniciar el cobro suspendido una década atrás. El caso de Félix Agraz muestra cómo la nueva ley del timbre resolvió las contradicciones de la Suprema Corte de Justicia de 1881 y 1882. Agraz fue uno de los particulares amparados en 1881 contra el pago del 25 por ciento de la contribución federal. Así que cuando la Tesorería Municipal reactivó el cobro pidió al juez de distrito que se hiciera valer la resolución de 1881 pero éste lo negó. Acto seguido solicitó una revisión del máximo órgano de justicia, que determinó que los amparos se aplicaban a casos especiales como fue el caso su solicitud de 1881 contra el cobro del 25 por ciento. No obstante, la misma ejecutoria no podía aplicarse para el cobro de 30 por ciento que se hacía “como consecuencia de disposiciones legales expedidas mucho tiempo después de pronunciada la ejecutoría [por lo que] no es de prevenirse al Tesorero Municipal de Guadalajara que se abstenga de hacer el cobro de que se trata”.²³³

La complejidad de la administración del servicio municipal de agua muestra tres puntos importantes. El primero, que dicho servicio adquirió una importancia inusitada durante el porfiriato a la luz de una nueva relación con el agua alentada por los avances científicos y tecnológicos. El segundo, la corporación debió fortalecer su potestad fiscal sobre un recurso valioso y cuya dotación a la ciudad implicaría costos elevados que tarde o temprano recaerían sobre todos los contribuyentes. En tercer lugar, durante este periodo se definió con claridad la naturaleza fiscal de las mercedes de agua que pasó de un simple contrato de enajenación a constituir un impuesto con todas las implicaciones legales, como sucedió en el caso de la contribución federal.

²³³ AMG, índice de correspondencia, hacienda, exp. 22, 1894.

Comentarios finales

Durante las últimas décadas del siglo XIX, el ayuntamiento de Guadalajara impulsó cambios en la administración del abasto de agua. Por una parte, se propuso terminar, o por lo menos debilitar, algunos usos y prácticas en torno al agua que se consideraban incompatibles con una ciudad “moderna”. Esto implicó segregar a algunos grupos sociales cuyas actividades cotidianas dependían de un bien de uso común, como había sucedido desde el periodo colonial. En este marco, no solo fueron afectados aquellos con escasos recursos económicos como podían ser las lavanderas, también lo fueron aquellos propietarios que debieron erogar más recursos para acceder al líquido que era aprovechado en sus huertas o negocios de lavaderos y baños públicos.

Un panorama interesante de estos cambios en la administración del abasto de agua pudo verse en el reforzamiento de la potestad fiscal sobre las mercedes de agua por parte del ayuntamiento. Este fue un proceso difícil y lleno de controversias, contradicciones y resistencias, especialmente entre los propietarios que tenían el privilegio de consumir agua potable en sus domicilios. Llama la atención que, al final de cuentas, las discusiones que tuvieron lugar entre 1870 y 1894 delinearon una nueva concepción del vital líquido como un recurso importante por sus implicaciones en la higiene de las ciudades y por sus amplias posibilidades de ser explotado económicamente en beneficio de las arcas municipales.

Fuentes consultadas

Archivo

Archivo Municipal de Guadalajara .

Archivo Histórico de la Casa de la Cultura Jurídica del Estado de Jalisco.

Bibliografía

Ávila Patricia y González García Ana Rosa, “Agua para las ciudades en el porfiriato. El caso de Guadalajara, México”, en *Revista de El Colegio de San Luis*, El Colegio de San Luis, número 4, 2012, pp. 10-34.

- González García Ana Rosa, “Historia sociocultural del agua en Guadalajara durante el Porfiriato”, Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, CIESAS-Occidente, 2011.
- Celaya Yovana, “Impuestos locales en Nueva España: negociación y obra pública en el Ayuntamiento de Veracruz en el siglo XVIII”, en *Espacio, Tiempo y Forma*, UNED, número 27, Madrid, 2014, pp. 37-59
- Contreras Cruz Carlos, *La gran ilusión urbana. Modernidad y saneamiento en la ciudad de Puebla durante el porfiriato, 1889-1910*, Puebla, BUAP, 2013.
- Kingman Garcés Eduardo, *La ciudad y los otros. Quito, 1860-1940. Higienismo, ornato y policía*, Ecuador, Flacso-Ecuador, Universitat Rovira I Virgili, Quito, 2006.
- Ley del timbre de los Estados Unidos Mexicanos*, 15 de septiembre de 1880, México, Imprenta de I. Cumplido.
- Lizama Gladys, *Llamarse Martínez Negrete. Familia, redes y economía en Guadalajara, México, siglo XIX*, Zamora, Michoacán, México, El Colegio de Michoacán, 2013.
- López Cotilla Manuel, *Historia de la introducción de agua en Guadalajara desde su fundación hasta la fecha, en la cual se han refundido todas las noticias importantes que existen en la secretaría del ayuntamiento y otras que se han adquirido en lo particular*, Guadalajara, Imprenta del Gobierno, 1842.
- López Moreno Eduardo, *La vivienda social: una historia*, México, Universidad de Guadalajara, Universidad Católica de Lovaina, ORSTOM, Red Nacional de Investigación Urbana, 1996.
- Márquez Colín Graciela, *De contribuyentes y recaudadores: una mirada a los impuestos a través de los expedientes del Archivo Histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.
- Novo López Pedro A., “El agua potable a domicilio y los residuos urbanos bailan un complejo *pas a deus* (1850-1930): una aproximación metodológica e historiográfica”, en *Historia Contemporánea* número 24, 2002, pp. 281-319.
- Sánchez García Juan Hugo, “El ayuntamiento de Guadalajara y la desamortización (1855-1870)”, en *Revista de Estudios Jaliscienses*, El Colegio de Jalisco, número 106, mayo de 2017, pp. 33-47.

- Topete Pozas Olivia, “El abasto de agua potable en la ciudad de Oaxaca de Juárez a finales del siglo XIX y principios del XX”, en *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, número 24, 2018, pp. 136-162.
- Uhthoff Luz María, “La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares”, en *Historia Mexicana* El Colegio de México, LIV:1, 2004, pp. 129-178.

La Hacienda municipal de la Ciudad de México durante la primera mitad del siglo XIX

Gisela Moncada
Investigadora independiente

Introducción

La naciente nación mexicana en los albores del siglo XIX intentó echar a andar proyectos que consolidaran una economía suficientemente sólida para enfrentar las pérdidas acaecidas por la caída del imperio español y la emergencia de construir la nación independiente. Durante las primeras décadas del siglo XIX hubo varias voces que, en aras de organizar la Hacienda pública, buscaban distintos esquemas de recaudación, sin embargo, pese a las críticas hechas a la alcabala -impuesto cobrado a las transacciones comerciales- esta siguió siendo una de las entradas más importantes de la economía nacional.²³⁴ A nivel local, en la Ciudad de México uno de los impuestos más relevantes fue el arbitrio municipal, el cual fue una extensión de la alcabala que gravaba a los alimentos al ingresar a la ciudad. En este sentido, podemos decir que durante la primera mitad del siglo XIX, la base de la hacienda nacional y municipal descansó en la alcabala, además de otros cobros procedentes del comercio urbano.

²³⁴ Uno de los legados del virreinato al México independiente fue la maquinaria hacendaria, en particular, los rubros operativos siguieron siendo los mismos: alcabalas, estanco del tabaco, renta del pulque y aduanas externas e internas; en general las rentas que gravaban al comercio interno y externo. Ver Sánchez Santiró, *La imperiosa necesidad*, 2016, p. 418.

En esta investigación se analizará la Hacienda municipal de uno de los ayuntamientos con mayor fuerza política, el de la Ciudad de México. Me interesa explicar cuáles fueron los avatares al interior del cabildo en su lucha por mantener la autogestión de sus finanzas frente a la autoridad federal. A partir del análisis de la Hacienda municipal pretendo analizar de qué forma la larga experiencia municipal facilitó el ordenamiento financiero de la corporación, incluso en años complicados para las municipalidades, cuando al crearse la nación se intentó suprimir las autonomías de diversos ayuntamientos. Es decir, me interesa dilucidar cómo se definió la Hacienda municipal y cuáles fueron sus principales pilares, particularmente a la luz de la creación de la nación, en un escenario en el que predominó la tendencia a disminuir la participación y autogestión de las municipalidades por parte del Estado.²³⁵

La trayectoria que siguieron cada una de las municipalidades en su transición del orden corporativo al intento de un orden de estado-nación moderno, dio como resultado para algunas, la debilidad institucional con poco margen de autogestión, mientras que a otras les otorgó facultades para fortalecer las estructuras de fiscalización local y autonomía para atender las necesidades de sus habitantes.²³⁶ El caso del ayuntamiento de la Ciudad de México es un buen ejemplo de lo segundo, ya que logró mantener su autogestión de recursos utilizando su larga trayectoria como gobierno local, sin embargo, esto no lo excluyó de estar bajo la lupa de la autoridad federal. La presencia de los gobernadores en las reuniones en cabildo, así como su anuencia para aprobar determinadas disposiciones

²³⁵ Son pocos los trabajos que abordan la Hacienda municipal con detalle para la primera mitad del siglo XIX, la mayoría se concentra en la segunda mitad y analizan aspectos políticos y jurisdiccionales. Sin embargo, las referencias historiográficas halladas sostienen la tesis que uno de los principales problemas que enfrentaron las municipalidades ante la creación de la nueva nación independiente fue carecer de un marco regulatorio que normara los asuntos cotidianos, ver Salinas, "Ayuntamientos y diputación", 1999, p. 192. Otra referencia es el trabajo de Sergio Miranda, él analizó la Hacienda municipal entre 1824-1829 y señala que la raíz de los conflictos en el ayuntamiento de la Ciudad de México, surgieron por la "inexistencia de un marco legal orgánico que defendiera los derechos y funciones de ambos niveles de gobierno". Consultar, Miranda, "La Hacienda municipal", 2012, p. 273.

²³⁶ Un análisis más detallado sobre los ayuntamientos y su tránsito en el siglo XIX y XX, puede verse en la obra coordinada por Sergio Miranda, *Nación y Municipio en México*. Es cierto que cada ayuntamiento siguió trayectorias distintas de acuerdo a su herencia indígena y colonial, cada uno tenía sus propios conceptos de lo que representaba la defensa de la autonomía local y de su territorio. Ver el caso de Tlaxcala, Buve, "Los municipios y el difícil proceso", 2012.

de la ciudad, muestra la injerencia del gobierno federal en la vida municipal. No obstante, las fuentes documentales emanadas por la Tesorería del ayuntamiento de la Ciudad de México reflejan en sus “cortes de caja” la intensa actividad financiera que se vivía en la ciudad, así como la capacidad negociadora de la municipalidad frente a la autoridad federal.²³⁷

En el texto se presentan algunas cifras sobre las finanzas municipales con el fin de detallar cómo estaban distribuidos los ingresos y egresos, sin embargo, dado que no se tiene información consecutiva, ni claridad en algunos documentos para el periodo de estudio, no fue posible hacer un análisis cuantitativo detallado. No obstante, a partir de los documentos hallados, es posible dar cuenta de cómo era la estructura de la Hacienda municipal, cuáles eran sus entradas y salidas, cómo se distribuía el gasto público, cuáles eran los rubros que mayor ganancia producían a la municipalidad, así como qué tipo de acuerdos se negociaron con la federación para que el ayuntamiento de la Ciudad de México mantuviera sus privilegios.

De acuerdo a la revisión documental se observa que el tránsito de la primera república federal (1824-1836) hasta el término de la primera república central (1836-1847) permaneció vigente el sistema tributario procedente del periodo colonial en el ayuntamiento de la Ciudad de México. Con ello quiero decir que, se mantuvo la misma maquinaria fiscal e institucional y se siguieron gravando los mismos productos, con la misma carga impositiva, aunque como veremos más adelante, se amplió la base gravable de algunos comestibles y de algunos servicios, como el uso de ruedas en la ciudad. La logística de recaudación permaneció sin grandes cambios respecto al periodo colonial, la Aduana fue la responsable de recaudar los arbitrios municipales y enviarlos a la Tesorería del ayuntamiento de la Ciudad de México.

Lo que es interesante analizar a través del “corte de caja” de 1838 es que por primera vez se elaboró un presupuesto de gastos; este dato es relevante, ya que en los informes de las finanzas municipales de años

²³⁷ La principal fuente documental utilizada para esta investigación procede del Archivo Histórico del Distrito Federal, en adelante (AHDF), Ramo: Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana, vol. 2001.

anteriores nunca se había elaborado un presupuesto, su sola existencia alude al conocimiento y manejo de los recursos que tenía el ayuntamiento. Gracias a la existencia de dicho presupuesto fue posible utilizarlo como referente de los gastos calculados, los alcances y las limitaciones del ayuntamiento. Es cierto que en las memorias de los ministros de hacienda fue una práctica común presentar un presupuesto, sin embargo, a nivel municipal no lo fue así, por lo que el hallazgo del presupuesto resulta ser una contribución novedosa.

El análisis de los ingresos del ayuntamiento en 1838 explica el dinamismo comercial que se vivía en la urbe más grande de América, siendo las dos entradas más importantes: el arrendamiento de plazas de mercado y los arbitrios municipales, esto es una muestra que la Hacienda municipal se sostenía del comercio urbano. En este sentido, esta investigación busca hacer una contribución al conocimiento de una institución de orden local, como fue el ayuntamiento de la Ciudad de México con el fin de mostrar el margen de gestión que tuvo no sólo para captar recursos, sino también para asignarlos.

La investigación que aquí se presenta se basa en los reportes que la Aduana entregaba mensualmente a la Tesorería del ayuntamiento de la Ciudad de México, en los cuales aparecen tanto el número de productos ingresados a la ciudad, básicamente alimentos -que eran los que estaban sujetos al arbitrio municipal- así como el importe que pagaban una vez que cruzaban las garitas. También se cuenta con las listas de alimentos sujetos al arbitrio municipal del ramo del viento, se detalla la cantidad y el importe que pagaban estos productos.²³⁸

Para este trabajo también se utilizó la *Memoria económica de la municipalidad* escrita en 1830 por el regidor del ayuntamiento Ramón Gamboa, en ella se describe cómo se recaudaban los arbitrios municipales y las negociaciones con el gobierno federal. Además de estos documentos, se han consultado bandos, periódicos de la época y las *Actas de cabildo*, las cuales muestran y definen el tono de las discusiones vertidas al interior de la corporación municipal, y se percibe “el estira y afloja” con la autoridad federal.

²³⁸ Ver la *Memoria económica de la municipalidad*, 1830, en AHDF. Sobre los ajustes en la recaudación, ver Moncada, *La libertad comercial*, 2013, p. 101-104.

La Hacienda municipal

La historia de las haciendas municipales aún está en ciernes, apenas existen algunas investigaciones que exploran esta temática, por ello me interesa analizar al ayuntamiento de la Ciudad de México desde un ángulo más detallado con el objetivo de entender cómo estaba estructurada la Hacienda municipal, particularmente en un periodo de transición del régimen virreinal a las dos primeras repúblicas, federal y central. La historia de la Hacienda municipal ha sido poco analizada, en buena medida por la escasez de fuentes documentales, lo cual se debe a la falta de rendición de cuentas por parte de varios ayuntamientos. Bajo el régimen colonial, la mayoría de los ayuntamientos tuvieron poca vigilancia, esta circunstancia generó el desconocimiento de las haciendas municipales y con frecuencia se tiende a señalar que tenían poco margen de gestión o que tuvieron poca participación como gobiernos locales.²³⁹

La historiografía coincide que la mayoría de las municipalidades fueron opacadas en cuanto a sus funciones y autonomía ante la creación de la nación.²⁴⁰ Quienes han estudiado la Hacienda municipal de los siglos XIX y XX sostienen que la tendencia del Estado fue debilitar a los ayuntamientos, mediante el control de sus fondos municipales, de esta forma el Estado comenzó a adjudicarse propiedades de las cuales los ayuntamientos se proveían de recursos a través de sus rentas.²⁴¹ Este dato es importante porque como se verá más adelante, en el caso del ayuntamiento de la Ciudad de México constantemente tuvo que negociar con el gobierno federal para defender sus fondos municipales.

Recordemos que los dos recursos económicos que dieron sostén de las municipalidades fueron los propios y arbitrios, los cuales se esta-

²³⁹ Luis Jáuregui y José Antonio Serrano sostienen que el vacío historiográfico sobre las finanzas municipales en los albores del siglo XIX obedece al desorden administrativo generado por la guerra a la Hacienda colonial. Ver, Jáuregui y Serrano, "Introducción", 1998, p. 14. Timothy Anna señala que en el caso del ayuntamiento de la Ciudad de México no había rendición de cuentas y en ocasiones funcionaba como un club privado, Ver Timothy, "The finances", 1972, p. 56.

²⁴⁰ Sergio Miranda sostiene que la tendencia de las municipalidades en el siglo XIX y XX fue enfrentar una debilidad institucional, falta de recursos, anacronismo en sus estructuras administrativas y ausencia de recursos humanos capacitados para la función gubernamental, ver Miranda, "presentación, 2012.

²⁴¹ Consultar Aboites, *Excepciones y privilegios*, 2003, p. 59-60.

blecieron desde el siglo XVI por la Corona Española. La naturaleza de otorgar estos privilegios a los ayuntamientos se basó en la idea que cada ciudad, villa o pueblo debía vivir de con sus propios recursos y cuando no fueran suficientes se debía acudir a los arbitrios. Los propios eran las tierras y solares que poseía el ayuntamiento y que percibía una renta por ellas, por ejemplo, las tiendas del Parián, plazas de mercados, casas de matadero, fincas urbanas, potreros, ejidos, carnicerías y algunos oficios. Los arbitrios eran impuestos que gravaban el intercambio comercial, a partir de 1817 los productos sujetos al arbitrio municipal fueron: el aguardiente, cebada, cerveza, cidra, chivos, carneros, reses, harina, maíz, pulque, mistela y otros licores, vinagre, vino y mezcal.²⁴²

Ajustes a la alcabala en la primera república federal

Tras la caída del imperio español y ante la emergencia de consolidar la nación independiente se mantuvo el modelo establecido en el periodo colonial en lo concerniente al sistema tributario. Los dos impuestos más importantes en el siglo XIX siguieron siendo la alcabala y los arbitrios municipales. El primero correspondía su recaudo a la federación, mientras que los segundos a la municipalidad, a nivel institucional hubo cambios, lo que anteriormente correspondía a la Real Hacienda, bajo la república le concernía a la federación. La alcabala fue uno de los cobros más antiguos, desde el siglo XVI se estableció en la Nueva España y fue un impuesto que recayó en las ventas, trueques y circulación de mercancías, en sus orígenes correspondía al 2 por ciento del valor de la mercancía y se le denominó alcabala “permanente”, mientras que la alcabala “eventual” osciló entre 2 por ciento y 14 por ciento y se creó como una contribución temporal para casos de emergencia como gastos de guerra.²⁴³

La institución facultada para cobrar la alcabala durante el virreinato fue la Real Hacienda, para llevar a cabo el cobro y mantener el control

²⁴² Gamboa, “Las finanzas municipales”, 1994, p. 16- 17.

²⁴³ Consultar Sánchez Santiró, *Las alcabalas*, 2009, Garavaglia y Grosó, *Las alcabalas*, 1987; Silva y Martínez, “La organización fiscal”, 1998.

y circulación de las mercancías se establecieron garitas al interior y exterior del virreinato. Al caer el régimen virreinal y ante la emergencia de la primera república federal, la Aduana Nacional tomó las riendas de la recaudación fiscal que anteriormente tenía la Real Hacienda y el cobro alcabalatorio continuó bajo las mismas reglas y las mismas tarifas. La creación de la primera república federal implicó varios cambios administrativos, en este sentido, el tema de la recaudación fiscal tomó relevancia sobre todo porque fue necesario aclarar lo que correspondía a la federación y a la municipalidad.

En la ley del 4 de agosto de 1824 se esclarecieron los ajustes que se habían hecho en los cobros alcabalatorios, las rentas generales y las particulares. En el artículo 2 se especificó que “quedarán libres de alcabala en su circulación interior” los productos de importación; ya que dichos productos una vez ingresados al país pagaban el 15 por ciento por concepto de “derecho de internación”. En el artículo 20 se detallaba que “los efectos nacionales no podrán pagar más de una alcabala en el estado de su consumo”. Esto significaba que los productos que se producían en el país, estaban sujetos únicamente a un sólo pago por concepto de alcabala -el llamado de introducción- en el estado que ingresara.²⁴⁴

Al crearse el Distrito Federal en 1824 hubo que hacer ajustes entre la federación y el ayuntamiento de la Ciudad de México. En las *Actas de cabildo* se advierte que la declaración de la ciudad de México como capital de la república provocó una serie de problemas entre las autoridades federales y municipales debido a que en ese periodo la ciudad aún era la capital del Estado de México. El conflicto no fue menor, ya que no sólo estaba en juego una capital, sino también la recaudación generosa que se obtenía a través de la Aduana de México, la cual correspondía al Estado de México. La resolución tuvo lugar en 1826 cuando formalmente la ciudad de México dejó de ser capital del Estado de México y se convirtió en la capital de la república, el impacto de esta determinación repercutió en una disminución en las finanzas del Estado de México; por ejemplo, mientras el ingreso total del Estado de México fue de 1,990,115

²⁴⁴ Ver la Legislación de Dublán y Lozano, 4 de mayo de 1824.

pesos entre 1824-1825, en el siguiente periodo 1826-1827, su ingreso disminuyó a 891,1300 pesos.²⁴⁵

Ajustes a los arbitrios municipales en la república

En el caso de la ciudad de México sucedió una situación sumamente peculiar con los arbitrios municipales una vez que se creó el Distrito Federal. Si bien la Aduana instalada en la ciudad de México estaba a cargo del cobro de la alcabala y esta correspondía a la federación, también por la misma Aduana se cobraban los arbitrios municipales que formaban parte de las finanzas del ayuntamiento de la ciudad de México, sólo que estos se remitían a la Tesorería del ayuntamiento. Ya se ha mencionado que el arbitrio municipal fue una extensión o un incremento a la alcabala, el cual dependía de esta para existir. Es decir, el arbitrio municipal se sostenía gracias a la estructura administrativa de la alcabala, esto significa que los guardias que vigilaban las garitas eran empleados de la Aduana, no de la municipalidad. Este dato es relevante para entender porque no fue tan sencillo eliminar la alcabala en 1846 cuando se propusieron proyectos abolicionistas de las rentas de alcabalas. En diversas sesiones en cabildo se discutieron las repercusiones que ocasionaría el fin de la alcabala, la afectación no sólo sería para las alcabalas interiores, marítimas y fronterizas, también afectarían a los arbitrios municipales, pues sin las alcabalas sería inoperativo el cobro de los arbitrios.²⁴⁶

Un dato que vale la pena agregar y explica la importancia de los arbitrios municipales es la negociación realizada entre el ayuntamiento de la Ciudad de México y la Aduana en 1817. En dicho año se firmó un acuerdo en el que se estableció que los ingresos procedentes del ganado mayor, que por casi tres siglos habían estado sujetos al pago de alcabala y correspondía su recaudo a la Real Hacienda pasaran al ramo municipal bajo el nombre de arbitrios municipales, con la finalidad de fortalecer los fondos del ayuntamiento. A partir de dicho acuerdo y por

²⁴⁵ Sánchez Santiró, *Las alcabalas*, 2009, p. 92-95.

²⁴⁶ Sánchez Santiró, *Las alcabalas*, 2009, p. 229.

lo menos, durante las primeras décadas del México independiente, las finanzas del ayuntamiento de la Ciudad de México se fortalecieron gracias a la incorporación del ganado mayor a las arcas municipales.²⁴⁷

La documentación de la Hacienda municipal de la primera mitad del siglo XIX refrenda que el acuerdo de 1817 se mantuvo vigente y de hecho, da cuenta que el ingreso de ganado mayor, en particular de carneros, fue una de las entradas más importantes de dinero a la municipalidad en lo que refiere a arbitrios.²⁴⁸ Respecto a las instituciones, el acuerdo señaló que la Aduana sería la única facultada para realizar la recaudación en las garitas de la ciudad y posteriormente enviaría lo concerniente de los arbitrios municipales a la Tesorería Municipal. Bajo la primera y segunda república federal se percibió un cambio, la Aduana siguió al frente de la recaudación, pero depositaba el recaudo de los arbitrios municipales a la Administración Principal de Rentas para que esta a su vez lo entregara a la Tesorería del ayuntamiento de la ciudad de México.

A nivel administrativo se observa que la incorporación de esta nueva oficina, Administración Principal de Rentas se creó como una instancia intermediaria entre el ayuntamiento y la autoridad federal. De hecho, a partir de 1841 la mayoría de los documentos en los que se asignaba algún recurso al ayuntamiento estaba firmado por la oficina de Administración Principal de Rentas, incluso lo que se recaudaba de los arbitrios municipales del ramo del viento, que correspondía a los mercados de la ciudad de México los recaudaba dicha oficina y no los miembros del ayuntamiento. Esta injerencia en los asuntos municipales por parte de la autoridad federal se hizo evidente durante la primera mitad del siglo XIX. En un bando de 1831, expedido por el gobernador del Distrito Federal, Miguel Cervantes se manifestó que “todas las cuentas debían presentarse al gobierno para su glosa, incluso las de los fondos que estaban a cargo de los ayuntamientos del Distrito Federal”.²⁴⁹ Este bando muestra que con la creación del Distrito Federal se buscó tener mayor vigilancia y control de las finanzas municipales por parte de las autoridades federales.

²⁴⁷ Moncada, *La libertad comercial*, 2013, p. 90-97.

²⁴⁸ Moncada, *La libertad comercial*, 2013, p. 116.

²⁴⁹ AHDF, *Leyes y Decretos*, bando del gobernador Miguel Cervantes, octubre de 1831.

En cuanto a las facultades del ayuntamiento de la Ciudad de México ante la creación del Distrito Federal no se han hallado cambios significativos, en un decreto de 1824 se precisó que para las elecciones de los ayuntamientos se conservarían las disposiciones propuestas en la Constitución gaditana de 1812, así como la conservación de las leyes vigentes respecto a los gobiernos municipales. En este sentido, la instauración de la nueva república no modificó las obligaciones de los ayuntamientos en cuanto a su deber de velar por el buen gobierno, sin embargo, en el ámbito electoral sí hubo transformaciones con los ayuntamientos electos.

La creación del Distrito Federal obligó a las autoridades federales a delimitar el espacio de administración y precisar la cadena de mando, dejando clara la subordinación del ayuntamiento de México frente al gobernador y al Ejecutivo. Obviamente esta disposición no agradó a la municipalidad y por ello se observan una serie de negociaciones entre ambas autoridades, el ayuntamiento defendió sus atribuciones y privilegios concedidos desde el siglo XVI por la Corona Española y con muchos trabajos, logró mantener su propia administración municipal. A partir de 1824 confluyeron dos autoridades en la ciudad de México, por un lado, el gobernador designado por el ejecutivo representando al gobierno federal, y por otro, el ayuntamiento de la ciudad de México electo por sus habitantes.

La convergencia de ambas autoridades en un mismo territorio creó una serie de conflictos, la poca claridad en cuanto a los límites y atribuciones que cada uno ejercía era la raíz del problema.²⁵⁰ Esta situación obligó al ayuntamiento a redactar una proclama el 3 de enero de 1824, en ella dijo a los habitantes que “no se olvidará de la buena administración y oportuna inversión de los fondos municipales”.²⁵¹ Haciendo alusión a sus privilegios concedidos por la Corona Española en el siglo XVI agregó que, “en medio de la desconfianza con que hemos tomado a nuestro cargo la enorme responsabilidad que pasa sobre nosotros, nos envanece ejercer la autoridad más antigua y popular de todas. No

²⁵⁰ Gortari, “Política y administración”, 1994, pp. 169-170.

²⁵¹ AHDF, Actas de Cabildo, 3 de enero de 1824, vol. 144^o, f. 13.

existimos sino por vosotros y para vosotros; y no perdonaremos ningún medio ni sacrificio para justificar nuestra elección”.²⁵² El objetivo de la proclama era aclarar al gobierno federal que el ayuntamiento seguiría a cargo del manejo e inversión de los fondos municipales.

En este sentido, a la federación le convenía que el ayuntamiento estuviera a cargo de los gastos de la ciudad, ya que la recién creada república federal no contaba con recursos para poder solventar los gastos de la ciudad de México, entonces, aunque la ciudad estaba dentro del Distrito y era territorio federal, la federación no dispuso de ningún recurso para su mantenimiento, fue el ayuntamiento quien sostuvo económicamente a la ciudad, y como veremos en el siguiente apartado la municipalidad se vio rebasada por las circunstancias y le resultó complicado realizar sus tareas de gobierno con pocos recursos.

Tareas de la ciudad, ingresos y egresos

El cuadro 1 se construyó a partir de un listado que la Tesorería del ayuntamiento de la Ciudad de México elaboró con el objetivo de asignar recursos a cada una de las actividades para el año de 1838. A partir del listado es posible conocer cuáles fueron las principales tareas de gobierno que la municipalidad desempeñaba diariamente, por ahora no haremos referencia a los gastos erogados para cada una de estas diligencias, más adelante se analizará a detalle. Lo que me interesa resaltar del cuadro 1 es dimensionar la complejidad de quehaceres que el ayuntamiento debía atender, sobre todo si se considera el gran tamaño de la población. En 1840 la Ciudad de México contaba con más de 170,000 habitantes,²⁵³ eso sin contar con la población flotante que diariamente entraba y salía de ella. Sin duda, responder a las demandas capitalinas no fue tarea fácil para el ayuntamiento, sobre todo porque a pesar de los ingresos que percibía de la Tesorería, se requerían mayores recursos para la inversión.

²⁵² Lira, “La creación del Distrito Federal, 1974, p. 30.

²⁵³ Malvido, *La población*, 2006, p. 125,155.

Cuadro I. Lista de las tareas de gobierno en la Ciudad de México, 1838

Compostura de cañerías
Reposición de arquerías
Empedrados
Reparación de atarjeas
Reparo de fincas de ciudad
Reparación de banquetas
Alumbrado
Aseo y conservación de la Alameda
Reposición de calzadas
Mantenimiento del Colegio de las Niñas
Manutención de escuelas
Mantenimiento de reos y cárceles
Manutención de hospitales
Fiestas religiosas
Actividades en la Academia de San Carlos

Fuente: AHDF, Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana, vol. 2001, exp.38.

Se sabe que tras la caída del gobierno español y la emergencia de la nación independiente se hicieron diversos ajustes a nivel institucional y administrativo, sin embargo, en la base de las funciones y atribuciones de los ayuntamientos tal parece que no se modificó nada. Es decir, las tareas que se muestran en el cuadro I no difieren de las asignaturas que se tenían desde la creación de los ayuntamientos en el siglo XVI. Lo que es relevante mencionar es que, en el caso de la Ciudad de México fue muy complicado llevar a cabo estas diligencias, además del aumento de la población, el hecho que la ciudad se mantuviera como el centro político, económico y comercial del país provocó que el ayuntamiento de la Ciudad de México quedara rebasado en sus funciones, y pese a los esfuerzos de las distintas comisiones encargadas de velar por estas tareas, las circunstancias, en términos de complejidad de la ciudad rebasaron a las instituciones municipales.

Los documentos de la época muestran cómo al interior del cabildo continuaban discutiéndose los mismos temas y seguían latentes las mismas preocupaciones a lo largo de la primera mitad del siglo XIX. Las principales demandas de los habitantes seguían siendo las mismas, aseo en las calles, agua limpia en las fuentes y eliminación de estorbos en las calzadas, ya que constantemente había carretas y animales en las calles. Otra de las exigencias de la gente era tener mercados fijos y limpios para abastecerse de alimentos; la demanda de hospitales y vacunas para atender a los enfermos fue muy frecuente, en particular en 1833, cuando la muerte por cólera y tifoidea cobró la vida de muchos habitantes de la Ciudad de México.²⁵⁴ Asimismo, las peticiones para la manutención de escuelas y hospicios eran constantes. El empedrado y alumbrado también estaban en la lista de las demandas urgentes, la gente se quejaba de los lugares insalubres por el estancamiento de agua y por los delitos cometidos en ciertas zonas de la ciudad, donde a falta de faroles se incrementaba el número de robos.

El ayuntamiento de la Ciudad de México quedaba rebasado por las circunstancias para cubrir todas estas demandas, no sólo el crecimiento urbano jugaba en su contra, también la falta de recursos adicionales le impedían realizar sus funciones. La escasa inversión en los caminos que conectaban la ciudad con sus alrededores se hizo evidente a mediados del siglo XIX. De hecho, los canales que desembocaban en la ciudad procedentes de Chalco, Texcoco y Xochimilco cada vez presentaban más dificultades para circular sobre ellos, fue hasta 1850 cuando se comenzaron los proyectos de la desecación de los lagos debido a la inviabilidad que representaba arribar a la ciudad. El tráfico de canoas estacionadas y la falta de reparación de los bordes de los canales hacían que las vías de acceso a la ciudad fueran cada vez más estrechas y se tornara muy lento su tránsito.²⁵⁵

En el cuadro 1 se observa que, más de la mitad de las actividades del ayuntamiento se orientaron a obra pública, lo cual tiene relación con las demandas que los habitantes reclamaban a la municipalidad. Para

²⁵⁴ Ver Molina, Márquez y Pardo, editoras, *El miedo a morir*, 2013.

²⁵⁵ Peralta, "El canal, puente y garita", 2010, p. 465.

realizar estas tareas el ayuntamiento tenía varias comisiones: i) Alumbrado, ii) Aseo y Limpieza, iii) Caminos y Calzadas, iv) Empedrado y Atarjeas, v) Embarquetado, vi) Paseos, vii) Aguas entrantes y salientes, viii) Ríos y Acequias, ix) Policía, x) Mercados, xi) Pesas y Medidas y xii) Obrajes. Mientras que para los servicios como hospitales, cárceles y escuelas había tres comisiones: i) Educación Pública, ii) Cárceles y iii) Hospitales. Más adelante se analizará lo costoso que fue el pago de sueldos a los empleados que conformaban dichas comisiones, de hecho fue uno de los egresos más altos de la municipalidad.²⁵⁶

Como se mencionó con anterioridad las facultades y atribuciones de los ayuntamientos no se modificaron al crearse la nación independiente, es decir, el ayuntamiento mantuvo vigente la impartición de la buena policía, término que en la época se empleaba para asegurar el cuidado y la tranquilidad pública, el abasto de alimentos y la limpieza de la ciudad, por mencionar algunos servicios. Lo que sí se modificó en la primera y segunda república fue la complejidad para impartir el buen gobierno, la ciudad creció y con ello, los gastos y las demandas capitalinas se incrementaron. La posición de la federación frente al municipio fue más de vigilancia que de contribución, con ello me refiero a que la autoridad federal delegó al ayuntamiento los asuntos de administración y gobierno, pero no hizo contribuciones económicas para su mantenimiento.

Las negociaciones entre ayuntamiento y federación

La prensa de mediados del siglo XIX da cuenta de las demandas de los capitalinos y enfatiza las tensiones que había entre la autoridad municipal y la federación, la nota del periódico *Siglo XIX* publicada el 6 de septiembre de 1842 denunciaba la falta de recursos del ayuntamiento para cubrir los servicios de la Ciudad de México a causa del incumplimiento de los depósitos que la federación debía realizar al

²⁵⁶ Entre 1820 y 1827 el pago a salarios de los miembros del ayuntamiento representó más del 40 por ciento del total de los egresos municipales. Ver, Moncada, "La gestión municipal", 2013, (ver gráfica 3), p. 25.

ayuntamiento y que no lo había hecho. En el comunicado emitido por la Comisión de Hacienda se manifestó que, en la ley del Iro de mayo de 1831, se dispuso que “el supremo gobierno” debía aportar “ciento veinte mil pesos anuales, consignados para cárceles, hospitales y escuelas”. No obstante, este dinero “no ha ingresado desde 1836 hasta la fecha a la Tesorería Municipal”.²⁵⁷

La publicación señalaba que los ramos municipales eran insuficientes porque han estado supliendo “las sumas que las cárceles, los hospitales y escuelas requieren para su manutención, siendo el alimento de los presos y los enfermos la necesidad más imperiosa”.²⁵⁸ De acuerdo a la nota del periódico se infiere que, desde 1831 hasta 1835 sí se hicieron las aportaciones a la Tesorería Municipal, sin embargo, desde 1836 hasta 1842 no se tenía depósito alguno. Los regidores argüían que los ramos municipales que deberían servir para “la convivencia, la salubridad y la seguridad, además de otros goces que el público reclama y que tienen derecho a reclamar, una vez que cada uno de los individuos de la población contribuye con las respectivas exacciones a los fondos municipales”, no han podido ser atendidas, incluso las necesidades básicas como agua en las fuentes, el alumbrado de calles y el empedrado.

La Comisión de Hacienda señaló que el resultado del incumplimiento de la ley del Iro de mayo de 1836 había ocasionado que otros ramos municipales se hubiesen invertido para sostener lo más urgente. Sin embargo, se han “descuidado otros ramos, como el empedrado, obras de ciudad, alumbrado y abasto de agua”.²⁵⁹ Posterior a la nota del periódico, específicamente once días después, el gobierno respondió a través de un comunicado. El presidente Antonio López de Santa Anna publicó un bando en el que mencionó su preocupación por “el estado de deterioro en que se encuentra el empedrado y embanquetado de esta capital, principalmente las calles distantes al centro de la ciudad”, en las cuales se estanca el agua y es notable “el perjuicio de la salubridad pública”. Como medidas para remediar la situación decretó lo siguiente:

²⁵⁷ *Siglo XIX*, 6 de septiembre de 1842.

²⁵⁸ *Siglo XIX*, 6 de septiembre de 1842

²⁵⁹ *Siglo XIX*, 6 de septiembre de 1842

1.- Reponer el empedrado en seis meses, destinándose a este trabajo a los presos; 2.- Los fondos municipales consignados a empedrados se colocarán en una arca separada bajo la responsabilidad de la Tesorería Municipal; 3.- Para aumentar los fondos municipales se impone la contribución de un real cada mes a cada rueda de los coches, carruajes, diligencias, carros y carretones; 4.- Estas contribuciones se cobrarán por la municipalidad; 5.- La municipalidad presentará al gobernador del Distrito en 15 días un reglamento para ordenar la contribución; 6.- El tesorero municipal tiene la facultad coactiva que gozan los jefes de oficinas de Hacienda pública para ejercer el cobro de los derechos municipales; 7.- Para que los fondos municipales no se distraigan de su objeto, la Administración Principal de Rentas ministrará cien pesos para la manutención de los reos.²⁶⁰

Después de la publicación de este bando, el ayuntamiento de la Ciudad de México en sesión de cabildo acordó que por ningún motivo el cuerpo municipal dará los “cien pesos mensuales para los presos, si no es el dinero que entregue la Administración Principal de Rentas”.²⁶¹ Esta resolución muestra la determinación del ayuntamiento en su lucha por defender sus fondos, presionando así al gobierno federal para que hiciera sus aportaciones. Habían transcurrido unos días cuando se emitió otro comunicado firmado por el gobernador del Distrito Federal, Luis Gonzaga Vieyra y contaba con la anuencia del presidente Santa Anna, en él se precisó que las piedras para el empedrado de la Ciudad de México se traerían de “Culhuacán, Iztapalapa, Chimalhuacán, Atenco y Coyoacán” y dispuso dejar “libres del pago de alcabalas a las piedras”.²⁶²

De acuerdo a los bandos se percibe que la queja expuesta por el ayuntamiento en el periódico si bien no fue atendida a cabalidad, ya que no se habló de los depósitos atrasados de los ciento veinte mil pesos mensuales por concepto de cárceles, hospitales y escuelas, la demanda sirvió para presionar al gobierno federal y buscar medidas para

²⁶⁰ AHDF, Leyes y Decretos, Bando del presidente Santa Anna, 17 de septiembre de 1842.

²⁶¹ *Siglo XIX*, 6 de septiembre de 1842.

²⁶² AHDF, Leyes y Decretos, Bando del gobernador del Distrito Federal, 1 de octubre de 1842.

remediar los fondos municipales, con lo cual se muestra el poder de negociación que tenía la municipalidad frente a la federación.

La nota que apareció en el *Siglo XIX* expone la complicada situación que enfrentaba la municipalidad para poder cumplir sus funciones de gobierno por falta de recursos económicos. La demanda era muy clara, si seguía la municipalidad manteniendo cárceles, hospitales y escuelas no podría contar con recursos adicionales para obra pública. Así que al finalizar la nota del periódico, la Comisión de hacienda solicitó “al supremo gobierno sirva quitar del cargo y responsabilidad de esta corporación el sostenimiento de cárceles, hospitales y escuelas”, también señaló que, de no contar la municipalidad con los recursos aprobados en la ley del 1ro de mayo, “el supremo gobierno diga al ayuntamiento cuales ramos deja desatendidos, en caso de contestar con el silencio, este cuerpo dejará de atender muchos ramos, acaso hasta los de primera urgencia”.²⁶³

El cierre de esta nota muestra el panorama de tensión que existía entre la autoridad municipal y la federal, además que evidencia la falta de recursos municipales para atender las necesidades de los habitantes de la ciudad. En este sentido, se observa que la Hacienda municipal conformada por propios y arbitrios resultaba insuficiente para cubrir las demandas capitalinas, a continuación, y para dar sostén a lo dicho en líneas anteriores, se presenta un balance de las finanzas municipales de 1838.

Ingresos y egresos, 1838

El objetivo de este apartado es mostrar a partir de los ingresos y egresos de la Tesorería del ayuntamiento de la Ciudad de México cómo estaba constituida la Hacienda municipal durante la primera república central. El propósito es identificar cuáles fueron los rubros que mayor ingreso aportaron a la municipalidad e identificar en los egresos, cuáles fueron las tareas de gobierno que requirieron mayor presupuesto. Vale aclarar que, al no contar con series consecutivas de ingresos y egresos durante el periodo de estudio, no es posible hacer un balance económico a detalle. No obstante, sí es posible definir quién aportó más en las

²⁶³ *Siglo XIX*, 6 de septiembre de 1842.

finanzas municipales ¿los propios o los arbitrios? El cuadro 2 se elaboró a partir de la información procedente de la Tesorería Municipal de los meses de enero a julio de 1838 y está ordenado de mayor a menor, de acuerdo a los ingresos captados.

Cuadro 2. Ingresos de la Tesorería Municipal
de la Ciudad de México (enero-julio, 1838)

Ingresos	
Arrendamiento plazas del mercado	30,688
Arbitrios Municipales	28,839
Arrendamiento del parian	15,410
Existencia del fin de 1837	10,655
Pensión de coches de providencia	8,729
Arrendamiento de mercedes de agua	7,282
Arrendamiento de tiendas y casas	6,557
Derechos municipales del viento del mercado	3,400
Gratificación de la lotería	1,000
Arrendamiento de censos	958
Fiel contraste	910
Arrendamiento de potreros	856
Otros	715
Obras pías para cárceles y hospitales	680
Reintegro del ramo de cañerías	537
Multas de policía	523
Venta de barriles para limpia de atarjeas	263
Multas a perjuicios del empedrado	140
Licencias para obras de edificios	109
Asignación de la ley para cárceles, hospitales y escuelas	79

Fuente: AHDF, Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana, vol. 2001, exp.38.

El cuadro 2 muestra que los ingresos más sobresalientes del ayuntamiento procedían del arrendamiento de las plazas de mercado, lo cual

es un indicador de la intensa actividad comercial de los mercados capitalinos. Emanado de dicho comercio, aparece en segundo lugar lo que la Aduana recaudaba por concepto de arbitrios municipales, que correspondía al impuesto fijado a los alimentos de mayor consumo urbano. El tercer lugar lo ocupaban las rentas del Parián, llama la atención que pese a las funestas consecuencias del “motín del parían” acontecido en 1828, diez años más tarde el mercado del Parián recuperara su actividad comercial, según se aprecia en los ingresos municipales.²⁶⁴ Hasta aquí, la suma de estos tres ramos ascendía a más del 63 por ciento del total de las entradas del ayuntamiento, si atendemos al origen de estos ingresos se observa que el comercio urbano fue uno de los pilares de la Hacienda municipal y fue el motor de la economía capitalina, ya que gracias a las entradas de alimentos y a las rentas cobradas al expendio de los mismos se nutrieron las finanzas municipales.

La entrada titulada “existencia del fin de 1837” sugiere que en dicho año hubo un excedente, es decir, no hubo déficit en las finanzas de 1837, sin embargo, al no contar con series consecutivas de cuentas municipales, no es posible dar un diagnóstico así, ya que como veremos en el siguiente cuadro 3, el hecho de encontrar con un excedente al final de año, no necesariamente alude a finanzas sanas, también se puede interpretar como un mecanismo que la municipalidad empleó de gastar lo que tenía, aun descuidando algunos servicios. Los siguientes tres ingresos que oscilaron entre 9 mil y 6 mil pesos correspondieron a los arrendamientos que cobraba la municipalidad por mercedes de agua, casas y tiendas, así como por los coches de providencia.

Me interesa detenerme en el rubro “arbitrios municipales del viento del mercado”, ya que si bien este ingreso es relativamente menor en comparación a otras entradas, lo cierto es que correspondió a un impuesto que se cobraba directamente en los mercados a los siguientes productos: ajonjolí, anís, arroz, alverjón, alpiste, azafrancillo, alcaparrosa, alegrías, cebada, cueros, cal, camarón, comino, chile ancho y pasilla, chorizones, chicharón de chito, chía, chipotle, cera de Campeche, cerdos, culantro, frijol, goma, garbanzo, haba, jabón, lenteja, linaza,

²⁶⁴ Arrom, “Protesta popular”, 2004, p. 103.

miel, melado, manteca, mantequilla, metates, mostaza, orégano, pescado, piloncillo, papa, plátano, pimienta, quesos, sal, yeso, zarzaparrilla y zapatos.²⁶⁵

El listado anterior muestra que los productos sujetos al pago de impuesto eran artículos de primera necesidad para los habitantes de la ciudad, cabe mencionar que durante el periodo colonial muchos de estos productos no pagaron impuestos por considerarse de alto consumo capitalino y por ser alimento de los pobres, como el chile y el frijol. Sin embargo, bajo la república llama la atención su incorporación a las finanzas municipales, esto es una muestra que la municipalidad aprendió a ser más eficiente con la recaudación. De acuerdo a los documentos hallados se observa que el recaudo de los productos del viento osciló entre 500 y 700 pesos mensuales durante la primera república central y los productos que mayor ganancia dejaron a la municipalidad, por orden de importancia fueron: cerdos, chile, frijol, cebada, arroz y cal.

Dado que no es el objetivo de este trabajo analizar el consumo urbano no me detendré en ello, sólo quiero destacar que la cantidad de cerdos que ingresó a la ciudad durante la década de los treinta y cuarenta del siglo XIX rebasó los ingresos del periodo colonial. Los reportes de la Administración Principal del Departamento señalan que el número de cerdos se mantuvo en un rango entre 5,500 y 7,000 cabezas mensuales, lo que daría un rango entre 66,000 y 84,000 cabezas al año.²⁶⁶ Si comparamos estas cifras con los datos de Enriqueta Quiroz para el periodo colonial tenemos que, en las últimas décadas del siglo XVIII entraron en promedio a la ciudad alrededor de 50,000 cabezas al año.²⁶⁷ La historiografía ha señalado que transcurrido los años de la Guerra de Independencia (1810-1821) la población se fue recuperando paulatinamente y con ello la demanda de alimentos, en este caso, el ingreso de cerdos así lo demuestra.²⁶⁸

²⁶⁵ AHDF, Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana, vol. 2001, exp. 44, 1843. "Total de productos por derechos municipales del ramo del viento que pertenecientes al mercado".

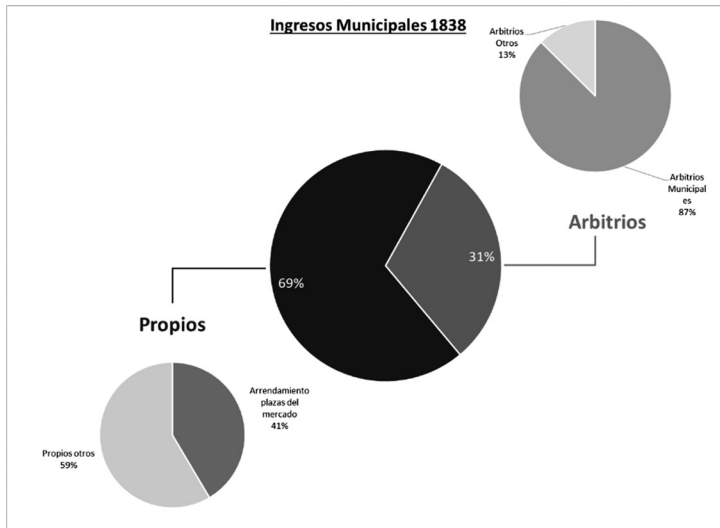
²⁶⁶ AHDF, Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana, vol. 2001, exps. 38-44, 1837-1845. "Total de productos por derechos municipales del ramo del viento que pertenecientes al mercado".

²⁶⁷ Quiroz, *Entre el lujo*, 2005, p. 39-41.

²⁶⁸ Malvido, *La población*, 2006, p. 125-155.

La recaudación procedente del viento muestra cómo el ayuntamiento supo aprovechar su prolongada herencia colonial y no dejó producto sin recaudar, si bien, el impuesto que se cobraba a los cerdos, chile, frijol, cebada, arroz y cal era muy bajo con respecto a productos como aguardiente o ganado mayor, llama la atención que se fijara una tasa impositiva a alimentos de alto consumo capitalino repercutiendo directamente en la economía de los habitantes de la ciudad. Es decir, la municipalidad siguió tasando los mismos productos, pero cambió su denominación y, por tanto, su destino. Por ejemplo, mientras en el periodo colonial el ramo del viento lo conformaban las reses, carneros, harinas, lechones, cebada, pieles, lanas y semillas,²⁶⁹ en la primera república central las reses, carneros y harinas fueron parte del ramo de arbitrios municipales, quedando los cerdos o lechones, pieles, lanas y semillas como productos del viento.

Gráfica 1. Ingresos municipales, 1838



Fuente: AHDF, Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana, vol. 2001, exp.38.

²⁶⁹ Quiroz, *Entre el lujó*, 2005, p. 34.

La gráfica 1 representa la distribución -en porcentajes- de los ingresos que percibió el ayuntamiento en los primeros siete meses de 1838 por vía de sus propios y arbitrios. A pesar de las pugnas entre autoridades federales y municipales en las que constantemente las primeras amenazaban a las segundas con suprimirles sus propiedades de las cuales percibían sus rentas, la gráfica 1 advierte que en el caso del ayuntamiento de la Ciudad de México no fue así, ya que se observa que los propios de la ciudad siguieron siendo los mismos desde el periodo colonial y conformaron uno de los pilares más importante de la Hacienda municipal, aportando más del 69 por ciento de los ingresos totales. De los propios de la ciudad, las rentas que mayor ingreso produjeron fue el arrendamiento de las plazas del mercado, representando el 41 por ciento del total de los propios.

La entrada de dinero por vía de los arbitrios municipales representó el 31 por ciento del total de la recaudación del ayuntamiento, es decir, una tercera parte de las finanzas municipales se nutrieron del impuesto que pagaban los alimentos, específicamente el aguardiente, cebada, cerveza, cidra, chivos, carneros, reses, harinas, maíz, pulque, mistela y otros licores, vinagre, vino y mezcal.²⁷⁰ Nuevamente se observa que del impuesto de los alimentos y de las bebidas alcohólicas de alto consumo urbano se proveyeron las finanzas municipales, lo cual es un ejemplo que la herencia colonial se mantuvo vigente en el esquema tributario del México independiente.

La gráfica 1 muestra que una tercera parte del total de las finanzas municipales procedía de los arbitrios municipales y si consideramos que estos fueron una extensión de la alcabala, ya podríamos imaginar lo desastroso que hubiera sido para las finanzas del ayuntamiento, si se hubiese eliminado la alcabala como tantas veces se discutió entre la clase política durante la primera mitad del siglo XIX. Para el ayuntamiento de la Ciudad de México hubiera sido inoperable -en términos administrativos y de estructura tributaria- realizar la recaudación de los arbitrios. De acuerdo a los reportes de la Tesorería del ayuntamiento

²⁷⁰ AHDF, Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana, "Estado de los derechos municipales", vol. 2001, exp. 37, enero de 1837.

se sabe que los costos operativos para cobrar los arbitrios se repartían entre el ayuntamiento y la Aduana, específicamente era el tres por ciento del total recaudado de los arbitrios lo que se le pagaba a la Aduana.²⁷¹

Cuadro 3. Egresos de la Tesorería Municipal de la ciudad de México (enero-julio, 1838)

Egresos	Presupuesto (pesos)	Gasto efectivo (pesos)
Gastos de cárceles y sueldos de sus dependientes	21,746	19,562
Sueldos a empleados de los ramos	27,606	17,955
Reposición de arquerías	21,500	14,046
Gastos de hospital de San Lázaro y San Hipólito	16,126	13,440
Pagos Plaza del Volador y arrendamiento de Jesús	6,203	6,203
Gastos de cañería	8,744	5,640
Pago de réditos	18,936	5,305
Aseo de alameda y paseos	4,009	5,067
Sueldos de escuelas, renta de casas y útiles	6,670	4,422
Reposición de calzadas	3,351	4,337
Reparo de fincas de ciudad	4,514	1,968
Elecciones para fiestas religiosas	1,000	706
Fiestas religiosas	540	695
Atarjeas y sus tapas	1,269	607
Empedrados	11,543	520
Culto a la iglesia de San Hipólito	496	478
Vacunas	907	468
Pago a aprehensores por multas	0	418
Pago a la Academia de San Carlos	1,400	400
Gastos de papelería de los Síndicos	350	392
Pago al interventor de reos	210	247
Cuidado de compuertas	184	184
Gastos Judiciales	1,000	147

²⁷¹ *Memoria económica de la municipalidad, 1830.*

Egresos	Presupuesto (pesos)	Gasto efectivo (pesos)
Manutención del Colegio de Belén	140	140
Banquetas de las calles	2,513	128
Aseo de la tesorería	115	103
Papel sellado	0	99
Suma total de egresos	161,072	103,677

Fuente: AHDF, Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana, vol. 2001, exp.38.

El cuadro 3 puede leerse de dos formas, a partir del gasto efectivo o desde lo presupuestado. El gasto efectivo muestra lo que realmente el ayuntamiento gastó para los meses de enero a julio de 1838, mientras que el presupuesto manifiesta lo que el ayuntamiento estimó gastar en atención a las necesidades de la ciudad. Para iniciar el análisis veamos la columna del gasto efectivo, en ella se observa que la salida de dinero más importante para la municipalidad fue el pago de salarios a sus empleados, no sólo los que estaban en la nómina de sus más de veinte comisiones, también habría que sumar –aunque no se conoce el porcentaje- el sueldo de quienes estaban al frente de las cárceles, ya que en el cuadro 3 aparece el rubro “gastos de cárceles y sueldos de sus dependientes” en una misma cuenta; lo cual muestra que el gasto más alto de la Hacienda municipal fue el pago de sueldos.

Si bien es posible pensar que el gasto en salarios pudo ser una erogación excesiva o un derroche burocrático, lo cierto es que las tareas de gobierno que desempeñaban las distintas comisiones cada vez requerían mayor especialización, esto en cierta forma explica el gran número de sus empleados. Aunado a ello, se debe considerar que gobernar la Ciudad de México se tornó más complicado a medida que transcurrió el siglo XIX, no sólo porque aumentó su población, sino también porque la ciudad no estaba lista para albergar a más habitantes y los servicios que demandaban obligó al ayuntamiento a ampliar sus tareas de gobierno, particularmente las obras públicas.²⁷²

²⁷² Moncada, *La libertad comercial*, 2013, p. 3-29.

El cuadro 3 muestra que la reposición de arquerías y calzadas, empedrado, cañería y reparo de fincas conformaron el segundo egreso municipal. La obra pública fue una de las demandas más frecuentes de los capitalinos, las condiciones de la ciudad no eran buenas, no había drenaje, muchas casas no tenían inodoros y utilizaban los inodoros públicos, las calles aledañas a los mercados permanecían sucias y con desperdicios de alimentos. La falta de empedrado generó el estancamiento de agua por las frecuentes lluvias, generando mal olor en distintas zonas de la ciudad. El estado de los canales por donde ingresaban las canoas a la ciudad presentaba un serio deterioro, de acuerdo a las denuncias se sabe que los canales carecían de mantenimiento y no había suficientes puentes para cruzar. Todas estas anomalías exigían un importante gasto del ayuntamiento y no siempre se contaba con recursos.²⁷³ En el caso del empedrado, como se mencionó en apartados anteriores, el gobierno de Santa Anna evidenció mediante un comunicado la urgente necesidad de empedrar la ciudad, la respuesta del ayuntamiento demostró que la falta de recursos había impedido a la corporación llevar a cabo las tareas del empedrado.

Fue así que el presidente Santa Anna impuso en 1842 la contribución mensual de un real a cada rueda de los coches, carruajes, diligencias, carros y carretones. Dicha contribución estaría destinada al empedrado, sin que la municipalidad tuviera que gastar en este ramo. En el caso de otros servicios como alumbrado y limpia también se sabe que tuvieron una erogación importante para el ayuntamiento, en el cuadro 3 no se refleja porque corresponde a 1838, año en el que se negoció que las tareas de alumbrado y limpia se darían en concesión a particulares mediante una subasta pública, en 1840 se formalizaron dichas concesiones en las Ordenanzas Municipales firmadas por el gobernador Luis Gonzaga Vieyra.²⁷⁴

Llama la atención en el cuadro 3, dos gastos que generaron una considerable salida de dinero a la municipalidad: el “gasto de hospital de San Lázaro y San Hipólito” y el “pago de réditos”. Si se compara el gasto

²⁷³ Moncada, “La gestión municipal”, 2016, pp. 39-62. (Ver las gráficas 3 y 4).

²⁷⁴ véase *Ordenanzas municipales*, 1884.

efectivo con el gasto presupuestado de dichos rubros se evidencia que las finanzas municipales presentaron serias dificultades para cumplir sus labores de gobierno.²⁷⁵ Si bien ambas erogaciones no tienen relación entre sí, estos dos rubros muestran que cuando un gobierno no cubre las necesidades de salud, ni logra hacer aportaciones a préstamos contraídos, sus finanzas no alcanzaron a cubrir las necesidades básicas. Por ejemplo, el gasto presupuestado para el hospital de San Lázaro y San Hipólito era de 16,126 pesos y el gasto efectivo fue de 13,440 pesos, la diferencia de 2,686 pesos debió repercutir en la atención de un sector de la población vulnerable, los enfermos. En el caso del pago a réditos se pagaron 5,305 pesos, mientras que se presupuestó pagar 18,936 pesos, este dato es un indicador que las finanzas municipales presentaban un déficit aun cuando los números no lo demuestran así. Ver cuadro 4.

Cuadro 4. Comparación de existencia efectiva y presupuesto, 1838

Ingresos y egresos efectivos	Cantidad (pesos)	Comparación de gastos presupuestados y efectivos	Cantidad (pesos)
Existencia del fin de 1837	10,655		
Ingresos (sin existencia 1837)	107,675	Suma gasto presupuestado	161,072
Menos egresos	103,677	Suma gasto efectivo	103,677
Existencia	14,653	Diferencia (presupuesto no gastado)	57,395

Fuente: AHDF, Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana, vol. 2001, exp.38.

El cuadro 4 tiene el objetivo de mostrar el gasto efectivo y el gasto presupuestado de enero a julio de 1838. Nuevamente puede leerse de dos formas, una opción es suponer que sí alcanzaron los recursos dado que la suma de ingresos efectivos superó a la suma de egresos efectivos, dejando una existencia de 14,653 pesos. Además, si consideramos el ingreso que aparece en el cuadro 2 titulado “existencia de 1837” de

²⁷⁵ Marcello Carmagnani señala que el problema central de las finanzas del Estado mexicano hasta antes de 1870 fue la creación y persistencia del déficit fiscal. De acuerdo a la documentación consultada se observa que las finanzas municipales también enfrentaron consecuencias similares a la de los estados. Ver explicación del cuadro 4. Consultar, Carmagnani, “Finanzas y Estado”, 1998, p. 134.

10,655 pesos, refrenda la suposición que las finanzas de 1837 tampoco presentaron un déficit dado que hubo un excedente. Sin embargo, si se observa la columna del gasto presupuestado de 1838 se vuelve insostenible la primera lectura, ya que en el cuadro 4 se observa que la cantidad que se estimó gastar en 1838 fue de 161,072 pesos y sólo se gastaron 103,677 pesos, es decir, la diferencia de 57,395 pesos debió repercutir en los servicios arriba señalados como: hospitales y pago de réditos. Esta segunda lectura del cuadro 4 apunta a que las finanzas municipales fueron insuficientes para cubrir las necesidades básicas de la ciudad, y que la municipalidad aprendió a gastar lo que tenía, es decir, el hecho de contar con un excedente en 1837 y otro en 1838, no necesariamente refiere a unas finanzas sanas.

Si nos remitimos a la nota del periódico de 1842 en la que el ayuntamiento expuso la falta de recursos para cubrir las necesidades básicas como cárceles, escuelas y hospitales, cobra mayor sentido las cifras expuestas en los cuadros 3 y 4. En aquella denuncia el ayuntamiento señaló que “de no recibir recursos del Supremo Gobierno”, la municipalidad pediría que fueran movidos de su gestión las cárceles, escuelas y hospitales para que el gobierno superior las administre. En dicho comunicado el ayuntamiento advirtió que de no tomar ninguna medida el gobierno superior, la municipalidad desatendería muchos ramos. Es probable que el ayuntamiento de la Ciudad de México fue paulatinamente descuidando algunas de sus tareas de gobierno porque las demandas de sus habitantes aumentaron y sus ingresos resultaron insuficientes a mediados del siglo XIX.

Reflexiones finales

El estudio de la Hacienda municipal del ayuntamiento de la Ciudad de México merece un análisis cuidadoso dado que se trató de un ayuntamiento muy particular, además de gobernar a la ciudad más populosa de América, la cual tenía una actividad comercial intensa, fue la sede de los poderes políticos y económicos del país. Si a ello se agrega la inestabilidad política acaecida durante la primera mitad del siglo XIX, la creación del Distrito Federal en 1824 y la poca estabilidad de las mu-

nicipalidades ante la creación de la nación independiente, el resultado es un ayuntamiento combativo, que aprendió a luchar y negociar constantemente con la autoridad federal para consolidar y fortalecer su Hacienda municipal.

En este sentido, se debe reconocer la habilidad de la corporación municipal para llegar a acuerdos con el gobierno federal, particularmente en la captación y distribución de sus ingresos. La larga trayectoria de la municipalidad como gobierno local le permitió identificar cuáles rubros aportaban mayor ingreso a sus arcas; sin duda el comercio urbano le proveía el ingreso más alto y estable, ya que del arrendamiento de las plazas de mercados (por vía de sus propios) y el impuesto que pagaban los alimentos (por vía de los arbitrios) sostenían la Hacienda municipal.

Es interesante analizar cómo estaba conformada la Hacienda municipal para entender las estructuras administrativas que le daban sostén a cada uno de sus ingresos. Por un lado, la entrada procedente de los propios –que son propiedades que tenía el ayuntamiento y de las cuales cobraba rentas– le requirió un aparato burocrático robusto para llevar a cabo la recaudación de cada una de sus propiedades, lo cual explica el alto gasto destinado a sueldos de sus empleados. Por otro lado, el ingreso proveniente del arbitrio municipal, sin duda alude a la estructura fiscal y administrativa de la alcabala, sin la cual, el arbitrio no hubiese podido existir.

Es evidente que tanto los propios como los arbitrios que captaba el ayuntamiento de la Ciudad de México respondían a la intensa actividad comercial y la demanda de alimentos que la gran urbe requería. Llama la atención que los productos que mayores ingresos dejaron a las arcas municipales fuera el aguardiente, carneros, harinas, cerdos, chile y frijol, productos que conformaron lo que llamaríamos la canasta básica del habitante de la ciudad de México. Dicho lo anterior, es posible pensar que la Hacienda municipal debió servir como andamiaje para la construcción de la hacienda nacional, en cuya base de su recaudación estaba el comercio urbano.

Responder a la interrogante de si el ayuntamiento de la ciudad de

México gozó de autogestión en términos políticos y financieros es complicado, no cabe duda que la conformación del Estado-nación intentó suprimir la autonomía de las municipalidades, sin embargo, para el caso del ayuntamiento de la Ciudad de México se percibe que hubo una gran resistencia, ya que a través de las denuncias, bandos y decretos se muestra cómo el ayuntamiento solicitaba recursos al gobierno federal logrando así, obtener ciertas prerrogativas. El “corte de caja” de 1838 es una muestra de cómo la Tesorería Municipal llevaba el control de los ingresos y egresos de la corporación, lo cual alude al manejo interno sobre los recursos del ayuntamiento. Por otro lado, también es cierto que la injerencia del gobernador en las sesiones de cabildo es una muestra de la intromisión del gobierno federal en la vida municipal. Asimismo, la creación de la Administración Principal de Rentas fue el mecanismo que la federación impuso para no dirigir de manera directa los recursos al ayuntamiento. Finalmente, lo que se observa en la primera mitad del siglo XIX es un ambiente constante de “estira y afloja” entre autoridades municipales y federales.

El texto evidencia lo complejo que resultó para el ayuntamiento de la Ciudad de México realizar sus funciones de gobierno a la luz de un periodo de inestabilidad política. En la agenda nacional no figuraban los asuntos de orden municipal, los temas de interés era la conformación de un Congreso, la redacción de leyes, así como establecer los límites y las atribuciones entre los distintos estados que conformaban la nación. En ese sentido, el ayuntamiento de la Ciudad de México, así como muchos otros ayuntamientos adolecieron de contar con un cuerpo legal, el cual en términos de recursos y tareas de gobierno les definiera sus atribuciones. Es innegable el reto tan grande que representó para la municipalidad atender a las demandas de una urbe que no dejó de crecer y que cada día requería de mayores servicios.

Esta investigación concluye aquí y deja abierta la posibilidad de explorar con mayor agudeza la Hacienda municipal del ayuntamiento de la Ciudad de México en el siglo XIX, así como las particularidades del ejercicio de su gobierno.

Fuentes consultadas

Archivos

Archivo Histórico del Distrito Federal (AHDF).
Memoria Económica de la Municipalidad, Ciudad de México, 1830.
Periódico *Siglo XIX*.

Bibliografía

- Aboited Luis, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, Colegio de México, 2003.
- Arrom Siliva, “Protesta popular en la ciudad de México: el motín del Parián en 1828”, en Silvia Arrom y Servando Ortoll, (editores), *Revuelta en las ciudades. Políticas populares en América Latina*, México, UAM, El Colegio de Sonora, Porrúa, 2004, pp. 83-116.
- Anna Timothy, “The finances of Mexico City during the war of independence”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 4, núm. 1, 1972, pp. 55-75.
- Beve Raymond, “Los municipios y el difícil proceso de formación de la nación en el siglo XIX”, en Sergio Miranda (coordinador), *Nación y Municipio en México siglo XIX y XX*, México, UNAM-IIH, 2012, pp. 19-54.
- Carmagnani Marcello, “Finanzas y Estado en México, 1820-1880”, en Jáurgui, Luis y José Antonio Serrano (coordinadores), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, 1998, pp. 131-177.
- Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república, 1687-1866*, México, Impr. De E. Dublán, 1876.
- Gamboa Ricardo, “Las finanzas municipales de la ciudad de México, 1800-1850”, en Regina Hernández (compiladora), *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, México, Instituto Mora, 1994, pp. 11-63.
- Garavaglia Juan Carlos y Juan Carlos Grosso, *Las alcabalas novohispanas, (1776-1821)*, México, AGN, 1987.

- Gortari Hira de, “Política y administración en la ciudad de México. Relaciones entre el Ayuntamiento y el gobierno del Distrito Federal, y el Departamental: 1824-1843”, en Regina Hernández (compiladora), *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, México, Instituto Mora, 1994.
- Jáuregui Luis y José Antonio Serrano (coordinadores.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, 1998.
- Lira Andrés, “La creación del Distrito Federal”, en *La república federal mexicana, gestación y nacimiento: Obra conmemorativa de la fundación de la república federal y de la creación del distrito federal en 1824*, Volumen VII, México, Novaro, 1974.
- Malvido Elsa, *La población, siglos XVI al XX*, México, UNAM, OCÉANO, 2006.
- Miranda, Sergio, “Presentación”, en Sergio Miranda (coordinador), *Presentación del libro*, UNAM-IIH, 2012, pp. 7-17
- Miranda Sergio, “La Hacienda municipal del Distrito Federal”, en Sergio Miranda (coordinador) *Nación y Municipio en México siglo XIX y XX*, UNAM-IIH, 2012, pp. 267-304.
- Molina del Villar, América, Lourdes Márquez y Claudia Pardo, (editores), *El miedo a morir. Endemias, epidemias y pandemias en México: análisis de larga duración*, México, Instituto Mora, CIESAS, Benemérita de Puebla, 2013.
- Moncada Gisela, “La gestión municipal, ¿Cómo administrar las plazas y los mercados de la Ciudad de México? 1824-1840. *Secuencia*, núm. 95, 2016, pp. 39-62.
- Moncada Gisela, *La libertad comercial: el sistema de abasto de alimentos en la ciudad de México, 1810-1835*, México, Instituto Mora, 2013.
- Moncada Gisela, “Las finanzas del ayuntamiento de la Ciudad de México, 1820-1835: un balance positivo”, en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea*, núm. 45, 2013, pp. 3-29.
- Ordenanzas municipales del que fue Departamento de México sancionadas por el gobierno y junta departamental en el año de 1840 y que están vigentes en la actualidad en el Distrito Federal*, México: Imprenta, Librería y Litografía de E., Dublán, 1884.

- Peralta Araceli, “El Canal, puente y garita de la Viga”, en Janet Long y Amalia Attolini (coordinadores), *Caminos y Mercados de México*, México, UNAM, INAH, 2010, pp. 459-468.
- Quiroz, Enriqueta, *Entre el lujo y la subsistencia. Mercado, abastecimiento y precios de la carne en la ciudad de México, 1750-1812*, México, El Colegio de México/ Instituto Mora, 2005.
- Salinas María del Carmen, “Ayuntamientos y Diputación Provincial de México (1821-1823)”, en Diana Birrichaga, Antonio Escobar y María del Carmen Salinas (coordinadores), *Poder y gobierno local en México, 1808- 1857*, México, El Colegio Mexiquense, El Colegio de Michoacán, 2011, pp. 79-104.
- Sánchez Santiró, Ernest, *La imperiosa necesidad. Crisis y colapso del Erario de Nueva España (1808-1821)*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, 2016.
- Sánchez Santiró Ernest, *Las alcabalas mexicanas, 1821-1857. Los dilemas de la construcción de la Hacienda Nacional*, México, Instituto Mora, 2009.
- Silva Jorge y Jesús Martínez, “La organización fiscal alcabalatoria de la Ciudad de México, 1824-1835”, en José Antonio Serrano y Luis Jáurqui (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera república federal mexicana*, Zamora, El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, 1998, pp. 265-289.
- Timothy Anna, “The finances of Mexico city during the war of independence”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 4, núm. 1, 1972, pp. 55-75.

El ayuntamiento como agente recaudador: la contribución del producto de tres días al año y el impuesto municipal a efectos extranjeros en San Luis Potosí, 1823-1831

Sergio A. Cañedo Gamboa
El Colegio de San Luis A. C.

Al inicio de la era republicana en 1824, una de la primera y principal labor de los legisladores mexicanos, tanto federales como estatales, fue el diseño de las estructuras fiscales así como de sus mecanismos y funcionamiento; esto aplicaba a los tres niveles de gobierno, es decir, al federal, estatal y municipal; sin embargo, la puesta en práctica de las disposiciones legales era una labor que recaía muchas de las veces en los cabildos de los ayuntamientos. La constitución federal de 1824, así como la ley del congreso general de 4 de agosto de ese mismo año otorgaron a los estados la facultad de adoptar el sistema de rentas que de mejor manera cumpliera con la satisfacción de sus necesidades y conveniencia. A nivel estatal varios gobiernos, entre ellos el de San Luis Potosí, adoptaron el sistema de rentas basado en los estancos o monopolios así como en los impuestos indirectos, principalmente las alcabalas y alguno que otro impuesto directo.²⁷⁶ Los impuestos directos como los indirectos implicaban que la autoridad tuviera el conocimiento y control de una geografía fiscal, ya fuera para ubicar la residencia de

²⁷⁶ Jáuregui, "Los orígenes de un malestar", 2005, p. 81.

los contribuyentes, sus negocios o giros, la organización del espacio en suelos alcabalatorios, además de tener vigiladas las garitas de acceso a las ciudades, así como los caminos, pero sobre todo debía tener un registro confiable mediante padrones de los posibles contribuyentes tanto en el campo como en la ciudad.

Además de organizar las rentas del estado, cada entidad federal decidió entonces la manera de organizar o reorganizar las oficinas de finanzas de sus municipios, lo cual estaba fundamentado en la autonomía que les brindó la ley del congreso general de 4 de agosto de 1824. En el caso de San Luis Potosí, la reorganización de su estructura hacendaria inició propiamente hasta mediar el año de 1825, teniendo como punto de partida el decreto número 26 de 4 de julio de ese año, sancionado por el congreso constituyente estatal. En dicho decreto se precisaba la adopción del sistema de alcabalas y se fijaban las reglas sobre la administración de rentas del estado en las cuales se contemplaban las rentas que corresponderían a los ayuntamientos.²⁷⁷

A partir de lo establecido en el decreto 26, se podría considerar que las finanzas municipales quedaban subyugadas al gobierno estatal, es decir, el gobierno mediante los decretos sancionados por el poder legislativo local centralizaba administrativamente la Hacienda municipal, aunque le dejaba cierta capacidad de maniobra a la entidad local.²⁷⁸ En cierta medida hay una subordinación, sin embargo, ésta política no fue generada del todo desde el poder ejecutivo federal o local; fue el poder legislativo quien dispuso la jerarquía, organización y funciones tanto de las tesorerías municipales como de los cabildos que en algún momento adquirirían obligatoriamente funciones recaudatorias. Quizá la

²⁷⁷ *Legislación, 1892.*

²⁷⁸ Respecto a la centralización administrativa que efectuaron los gobiernos estatales de la Hacienda municipal en San Luis Potosí véase: Vázquez Rocha, "La Hacienda municipal", 2017, pp. 13-14 La capacidad de maniobra de los ayuntamientos tenía como referente lo establecido en la legislación gaditana, en tanto que no se contrapusiera con las disposiciones del congreso federal mexicano; no fueron pocas las veces que en las sesiones de cabildo la referencia inmediata era lo establecido por la Constitución de Cádiz de 1812 o incluso disposiciones en las Leyes de Indias. Estas acciones y reformas en los ayuntamientos son consideradas como parte del ciclo político del liberalismo gaditano en México, el cual fue "el principal referente doctrinal a que se recurrió para fundar las principales instituciones de las localidades y las regiones. Ortiz y Serrano, "Introducción", 2007, p. 13.

estructura de los ayuntamientos definida a partir de la Constitución de Cádiz, dio origen y fundamento al carácter de agente recaudador que tuvieron los cabildos desde antes de la era republicana y este asunto de la recaudación es el tema central de este capítulo.

Con la finalidad de conocer más sobre las finanzas locales, en este apartado presento una descripción del proceso que fue experimentando la reorganización de la Hacienda pública municipal en San Luis Potosí, aunque con detenimiento en el gobierno municipal de la capital del estado. Para explicar la integración de la estructura se revisan tanto las disposiciones generales producidas por los poderes legislativos federal y local durante los primeros años de vida republicana, así como las acciones tomadas por el cabildo de la ciudad capital del estado. En el desarrollo del apartado se abordan dos aspectos, por un lado, se describe la forma como estaba integrada la estructura de las finanzas municipales y la recaudación llevada a cabo a lo largo de varios años, antes y después de la era republicana. En la serie que he podido reconstruir de los ingresos del ayuntamiento de San Luis, hay momentos en que se presentan mejoras o caídas abruptas en la recaudación, principalmente durante el ocaso del periodo colonial, lo contrario acontece durante los años de la república federal pues hay una tendencia más bien estable que es quizá resultado de una política que buscaba incrementar los arbitrios de los ayuntamientos en el estado de San Luis Potosí.

Por el otro lado, analizo el caso de un impuesto municipal aplicado a efectos extranjeros, establecido por el congreso estatal, lo interesante de lo acontecido con esta gabela es que pese a haber sido recaudada por la autoridad municipal, el recurso obtenido no ingresaba a las arcas municipales ni era utilizado para el sostenimiento de las funciones de la institución municipal, es decir, se trata de una muestra concreta de la centralización que logra el gobierno estatal debido a la naturaleza de las disposiciones establecidas por el poder legislativo, pero que como se verá no debería de ser algo sorpresivo o novedoso, pues desde antes de la era republicana el ayuntamiento tenía funciones recaudatorias, y los recursos que colectaba no ingresaban a sus arcas, sino que realizaba los enteros al gobierno estatal.

El carácter recaudador de los ayuntamientos. El momento de transición a la república

Al mediar el año de 1823 el soberano congreso mexicano publicó un decreto el 27 de junio con el propósito de establecer una contribución directa “de lo que gane cada individuo en tres días al año”.²⁷⁹ Con ello se buscaba que las provincias, que posteriormente la mayor parte de ellas pasarían a ser estados, proveyeran de recursos al gobierno general para solventar sus gastos. En esta disposición se establecía que todo individuo de cualquier clase, edad o sexo, que tenga salario, renta, sueldo, giro o industria personal debe contribuir con la utilidad o percepción que corresponde a tres días en el año. Los pagos los podía hacer por tercios de año, o si lo deseaba en una exhibición al concluir el primer tercio del año. Este impuesto consideraba una graduación o proporción en lo que se debía cobrar pues quien más ganaba al año más pagaba, incluso posibilitaba al contribuyente para que él mismo calculara el monto a pagar, sin embargo, podía una comisión verificar que no mintiera respecto a sus ingresos. Debido a la carencia de una estructura burocrática para realizar la recaudación se requería que en una primera instancia los mismos contribuyentes la realizaran: “[...] todo cabeza de familia y dueño de taller o hacienda, exhibirá por sí y por todos los individuos que tiene permanentemente a sueldo y jornal, recogiendo los correspondientes recibos”,²⁸⁰ posteriormente enterarían lo recaudado a los ayuntamientos o a los responsables asignados para realizar la recaudación. Esta situación resultaba sin duda engorrosa pues se trasladaban responsabilidades recaudatorias a los mismos ciudadanos. Asimismo, el soberano congreso dispuso que los ayuntamientos elaborasen listas de los contribuyentes que residieran en su territorio. Para ello el ayuntamiento de las ciudades o “lugares populosos” debía nombrar a un individuo “de su satisfacción y confianza por cada manzana del lugar, para que en ella forme las listas y recaude; y nadie se podrá

²⁷⁹ Colección de órdenes y decretos de la soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos Generales de la nación mexicana. T. II, en: cdigital.gdgb.uanl.mx/la/1020005285/1020005285T2/1020005285_15.pdf. p. 137.

²⁸⁰ Colección de órdenes y decretos de la soberana Junta Provisional Gubernativa... p. 136.

excusar de esta comisión”.²⁸¹ Para llevar de manera ordenada el registro de los contribuyentes se proporcionaba una plantilla o modelo, en ella se registrarían datos como el domicilio, nombre del contribuyente, utilidad o ganancia diaria y la cuota o contribución al año, en el caso de las zonas rurales se solicitaban los datos de la hacienda, los del dueño, administrador, mayordomo y peones.²⁸² El 5 por ciento de lo recaudado sería asignado al ayuntamiento para solventar los gastos ocasionados por la recaudación.

La versión impresa de este decreto del soberano congreso fue recibida por el cabildo de la ciudad de San Luis Potosí en julio o agosto de 1823. En sesión del día 28 de agosto los regidores presentaron las listas de los individuos que realizarían el alistamiento de contribuyentes por manzana. Es necesario explicar que la ciudad de San Luis Potosí en 1823 tenía 12, 146 habitantes²⁸³ distribuidos en su gran mayoría en una jerarquía territorial de 129 manzanas las cuales estaban organizadas en 8 cuarteles. Había cuarteles con alrededor de 10 manzanas mientras sólo un par tenían más de 20.

La elaboración de las listas no fue tarea fácil, cada regidor tenía a su cargo un cuartel y en cierta manera conocía a un número importante de los residentes, sus negocios, giros, empleos entre otros aspectos de sus actividades productivas. No fue del todo tersa la labor de los regidores al momento de integrar las listas ni estuvieron ausentes las negativas, aunque fueron en realidad pocas. En sesión del primero de septiembre en cabildo extraordinario los miembros de este órgano consideraron en el orden del día la repartición de los ejemplares del decreto de 27 de junio del soberano congreso a cada uno de los 129 miembros de las listas presentadas en la sesión anterior de cabildo. El reparto iba sin problemas hasta que se entregó el suyo a don Cayetano Díaz Bracamonte quien manifestó como muestra exacerbada de su enojo que elevaría su queja incluso a las Ánimas del purgatorio:

²⁸¹ Colección de órdenes y decretos de la soberana Junta Provisional Gubernativa... p. 136-137.

²⁸² Colección de órdenes y decretos de la soberana Junta Provisional Gubernativa... p. 139-140.

²⁸³ Los 12 416 habitantes están registrados en “los padrones últimos y la estadística del año anterior [1822]”; en esta cifra se incluyen 323 habitantes de los ejidos de la ciudad y 141 de la hacienda de Canoas. Archivo Histórico del Estado de San Luis Potosí (AHESLP), Fondo Ayuntamiento, 1823.2. Libro de actas de cabildo del segundo semestre de 1823. Ff. 67-68 y 71-72.

la comisión odiosa que se le daba pertenecía expresamente a los señores regidores, pues aunque la ley dice que este cobro se encargará por manzanas a un individuo a la satisfacción de los ayuntamientos, habla de los lugares populosos, en cuyo concepto cree a esta ciudad y aunque se le explicó el artículo 9 de dicho decreto que hablando de los lugares populosos incluye entre ellos a las ciudades, o más bien da por supuesta la populosidad [sic] de esta; haciéndole también ver que por lo dicho la ley exoneraba a los regidores de esta carga, que estos tenían muchas otras comisiones que desempeñar y que por el mismo artículo citado nadie se puede excusar de este encargo, no convenciéndolo nada, con palabras poco comedidas altercó con todos los de esta corporación que le argüían sobre su obligación en el particular, pretextó que para cumplir sería necesario cerrar su tienda de comercio, y por último no admitió la comisión referida, pretextando elevar su queja al Soberano Congreso, al Supremo Poder Ejecutivo, al Sr. Jefe Político y a las Ánimas del Purgatorio en caso de [no] hallar justicia en aquellos.²⁸⁴

La negativa del acaudalado comerciante Cayetano Díaz Bracamonte fue secundada por don Juan Gutiérrez Castillo, también comerciante, y quizá en ese momento uno de los más ricos de la ciudad. Gutiérrez Castillo comentaba que justo había sido miembro regidor del cabildo del año anterior y que seguía siendo miembro de la Junta de Sanidad, síndico del tercer orden de Nuestro Señor San Francisco y que ofrecía otros servicios. Los miembros del cabildo le indicaron que la comisión de enlistar a los contribuyentes de su manzana era realmente ligera y que se le otorgaba por la confianza que en él se le tenía; Gutiérrez Castillo hizo oídos sordos y se exaltó sobremanera “profiriéndose en personalidades” en contra de don Pantaleón Ipiña (también rico comerciante y hacendado), quien le había comentado que, por ley, los regidores estaban habilitados para delegar el quehacer de la contribución a individuos de su confianza. Asimismo, señalaba Gutiérrez Castillo que Ipiña había incumplido el año pasado varias comisiones y responsabilidades, a lo que éste recordó su reciente estado de viudez y los asuntos de la testamentaria que tuvo

²⁸⁴ AHESLP, Ayuntamiento, 1823.2, Libro de Actas de Cabildo, ff. 192v-199v.

que resolver fuera de la ciudad. La discusión continuó al grado que el presidente del cabildo tocó “la campanita” para llamar al orden el cual no se restablecía, sin embargo, pasado un rato don Juan Gutiérrez Castillo acabó recibiendo de mala gana el impreso del decreto.²⁸⁵

Esta actitud negativa de Gutiérrez Castillo y Cayetano Díaz Bracamonte fue secundada por cinco individuos más quienes pretextaron diversas causas para no asumir la responsabilidad que se les estaba asignando:

Al ejemplo de los regidores [Díaz] Bracamonte y Gutiérrez Castillo se resistieron a revisión de los ejemplares, cada cual a su ver D. Tomás Varela, D. Nicómedes Vázquez, Don Mariano Cabrera, D. Cayetano Garaña, y Liberato Monreal; el primero pretextando que era una comisión muy odiosa, y que embromaba [sic] tiempo el cual le hacía falta para su giro, hizo mucha resistencia no siendo bastante para convencerlo de que el señor procurador primero le ofreció ayudarle; el segundo pretextó también lo pesado de la comisión y haber desempeñado con mucho trabajo y gravamen la otra del cobro de la pensión de los seis meses, el tercero también hizo lo que los antecedentes alegando lo no populoso de la ciudad, el cuarto ser dependiente; y el último entre otras cosas estar enfermo; haciendo todos estos su reclamo con tanto calor y falta de respeto a esta corporación que este último aún se desnudó la camisa para manifestar un parche que tenía pegado como por medicina, poniendo después el pie sobre las bancas de esta corporación para demostrar que también tenía enfermas las piernas, quitándose para eso la bota vaquera, no cesando ninguno de alterar por muy largo rato, ni aún por reclamarse el orden como se había hecho antes, a pesar de que cada uno después de sus alegatos recibió el impreso.²⁸⁶

La sesión de cabildo se mantuvo con los ánimos caldeados por un momento más, hasta que el procurador primero, José Vicente Liñan se sumó al comentario de uno de los vecinos, don Jesús Gallardo, quien

²⁸⁵ AHESLP, Ayuntamiento, 1823.2, Libro de Actas de Cabildo, ff. 192v-199v.

²⁸⁶ AHESLP, Ayuntamiento, 1823.2, Libro de Actas de Cabildo, ff. 198-199v.

asistió a la reunión para recibir el mencionado decreto y quien manifestó que son sólo unos tres o cuatro “díscolos” quienes pretenden “con su insubordinación impiden que tenga su cumplimiento el soberano decreto”, repentinamente el señor Gallardo cambió de opinión y arrojó sobre la mesa el impreso del decreto, acto seguido se arrepintió y recogió el documento. Después de todo lo ocurrido se acordó que se hiciera del conocimiento del jefe superior político de la provincia, Ildefonso Díaz de León, quien al día siguiente fue comunicado mediante carta de los detalles los cuales a su vez comunicó a la diputación provincial.²⁸⁷ En suma, el resultado de la reunión finalmente fue afortunado pues sólo la manzana quinta del cuartel tercero quedó sin asignación de responsable para la recaudación, las otras 128 tenían un ciudadano que debería cumplir con esta labor. La única manzana que quedó acéfala es la que correspondía a Cayetano Díaz Bracamonte.

De esta manera quedó integrado el equipo y estructura de regidores y ciudadanos que se encargarían de enlistar a los potenciales contribuyentes y de realizar la recaudación de la contribución directa de lo que gane cada individuo en tres días al año. A los pocos días los responsables de manzana comenzaron a hacer llegar al cabildo las listas de los contribuyentes. Juan Gutiérrez Castillo, quien era uno de los rejegos hizo llegar al ayuntamiento una carta la cual se leyó en la sesión de cabildo ordinario de 18 de septiembre. A ella acompañaba la lista de los contribuyentes de la manzana 17 de cuartel 3º que estaba bajo su responsabilidad. Gutiérrez Castillo era uno de los ciudadanos cumplidos pues en esa misma sesión se dio a conocer que faltaban muchos responsables de manzanas y cuarteles de hacer llegar las listas de los contribuyentes, por lo cual se redactaron comunicados para exhortarlos a que cumplieran con su función pues el soberano congreso estaba solicitando el envío de los recursos recaudados, los cuales en realidad eran nulos hasta ese momento.²⁸⁸

En sesión de tres de octubre finalmente fueron presentadas las listas de los contribuyentes por manzanas para la contribución directa de los tres días. Una vez con el padrón completo se procedió a la impresión de

²⁸⁷ AHESLP, Ayuntamiento, 1823.2, Libro de Actas de Cabildo, ff. 199v-208v.

²⁸⁸ AHESLP, Ayuntamiento, 1823.2, Libro de Actas de Cabildo, f. 230.

los recibos necesarios, a fin de que éstos fueran otorgados a los ciudadanos que cumplieran con su obligación fiscal. Dada la presión que el soberano congreso estaba ejerciendo se acordó que en un par de días se realizara el cobro general y que a la brevedad se entregara a la tesorería principal del gobierno provincial el dinero que se fuera recogiendo.²⁸⁹

Algunos de los responsables de los cuarteles entregaron el dinero directamente a la secretaría del ayuntamiento o bien al mismo cabildo, por ejemplo, Pantaleón Ipiña enteró en noviembre 43 pesos que correspondía a cuatro manzanas de su cuartel; el regidor Antonio Platas envió por conducto del mismo Ipiña 27 pesos recaudados en sólo una manzana que a él le correspondía. El señor Villalobos llevó 96 pesos, así como una cuenta y razón de los contribuyentes que pagaron y aquellos que se negaron; hizo lo propio Juan Gutiérrez Castillo quien quedó como responsable del cuartel número 3; explica Gutiérrez que ha procedido a recaudar en la manzana 17 de su cuartel y hace del conocimiento del ayuntamiento la lista de los contribuyentes que pagaron así como de quienes se negaron y escribió: “[...] debo prevenir a usted que la experiencia me ha acreditado que aunque algunos sujetos se prestan al apunte, al pago se resisten, lo que hago presente para su conocimiento”.²⁹⁰ Durante el resto del año los responsables de los cuarteles continuaron entregando al ayuntamiento los recursos recaudados los cuales sólo pasaron por las arcas pues posteriormente eran remitidos al supremo gobierno. Es decir, no eran registrados en las partidas de propios y arbitrios pues no formaban parte de los ingresos del ayuntamiento.

Al año siguiente, en julio de 1824, en sesión de cabildo ordinario el presidente del mismo, Macario Machuca expuso que se le había comisionado realizar una consulta sobre si en ese año de 1824 se debería seguir recaudando la contribución directa del producto de tres días. Al realizar su comisión, los consultados resaltaron varios aspectos como la pobreza de la ciudad, la existencia de una enfermedad epidémica entre otras calamidades. El procurador Vicente Liñan señaló que vio en las actas del congreso general que en una discusión sobre el contingente de los estados dicha con-

²⁸⁹ Colección de órdenes y decretos de la soberana Junta Provisional Gubernativa... p. 138.

²⁹⁰ AHESLP, Ayuntamiento, 1823.2, Libro de Actas de Cabildo, ff. 367-367v.

tribución de tres días no había tenido efecto en otras ciudades; no obstante, se acordó consultar al congreso del estado por conducto del gobernador, quien hizo lo propio.²⁹¹ Sin duda las circunstancias habían cambiado, pues ahora era el congreso del estado el encargado de la elaboración de la disposiciones legales en materia fiscal del estado soberano de San Luis Potosí y como se verá de ello y de ciertas reformas fiscales federales dependió la permanencia de la contribución del producto de tres días aunque con algunas modificaciones, pues ya no sería un recurso para la federación.

La formación de la hacienda estatal y de las tesorerías municipales

Si bien la contribución directa de tres días al año era una disposición del congreso general mediante el cual se obtenían recursos para el gobierno general, con el establecimiento del sistema federalista las reglas se modificaban y por ende este tipo de contribuciones se veía afectada en su proceso de recaudación y destino del recurso obtenido. Ahora los estados se debían entregar a la labor de la organización de la Hacienda pública estatal y municipal mediante sus congresos locales, que en el caso de San Luis Potosí recayó en el primer congreso constituyente que estuvo en funciones durante tres años (1824-1826). La primera acción legislativa fue el nombramiento de un tesorero general. Esta medida se tomó previa a la organización de la oficina de hacienda, el motivo era que se requería de una persona que recibiera las “rentas del estado”. El primer tesorero fue Juan Guajardo quien tomó posesión el 16 de octubre de 1824. Para poder ocupar la oficina debía cumplir con varios requisitos entre ellos eran ser mayor de 35 años, conocido patriotismo y adhesión al sistema federal, honradez y probidad y ser vecino o residente del estado. El tesorero del estado se convertía en el jefe superior de los ramos de hacienda del estado.²⁹² El tesorero general era entonces superior jerárquicamente a los tesoreros municipales, aunque éstos serían

²⁹¹ AHESLP, Ayuntamiento, 1824.2, Libro de Actas de Cabildo, f. 62v. Por el comentario realizado por Vicente Liñan, se puede entender que la contribución directa por el producto de tres días al año no estaba siendo recolectada pues ahora sería el contingente la aportación que realizarían los estados a la federación.

²⁹² Cañedo, “El Congreso potosino”, 2000, pp. 56-57.

supervisados en primera instancia por los miembros de los cabildos, los prefectos y subprefectos e incluso por el mismo gobernador.

Un segundo momento en la organización de la Hacienda pública en San Luis se presentó en julio de 1825, cuando el congreso constituyente local sancionó el decreto 26 en el cual se especificó el mecanismo y reglamento de la administración de rentas del estado, las cuales serían las alcabalas, los productos generados por el monopolio del tabaco, el cobro de ensaye a la plata, algunos impuestos directos, el cobro de derechos por amonedación, así como la recaudación de diezmos.²⁹³ En este decreto se establecen diez partidos fiscales, compuestos por poblaciones con diversas densidades de población; se requería de esta organización territorial debido a que la administración de impuestos indirectos requería de un control del espacio geográfico con el fin de controlar las rutas comerciales y de los suelos alcabalatorios. Es de resaltar en este decreto lo establecido en su artículo 27 en el cual se señalaba que los ayuntamientos de la ciudad, villas, pueblos y lugares del estado continuarían recolectando y haciéndose responsables de las rentas de contribución directa y bienes mostrencos.²⁹⁴ Asimismo, se establecía que los ayuntamientos “celarán de la conducta que observen todos los empleados referidos en las ventas de tabacos y cobro de rentas; y luego que perciban algún desorden, lo avisarán al Alcalde para que esto tome la providencia que estime oportuna, avisándolo al Gobernador...”.²⁹⁵ Nuevamente se otorgaban a los ayuntamientos responsabilidades en la recaudación de los impuestos, aunque los mismos no formaran parte de sus propios y arbitrios, pues la contribución directa a que se refiere el decreto corresponde al producto de tres días al año.

Posterior a la sanción y entrada en vigencia de la constitución estatal de 1826, la cual no modificaba sustancialmente lo previamente dispuesto en materia fiscal, el congreso estatal promovió dos decretos de importancia para las finanzas municipales y para la hacienda estatal. En

²⁹³ Cañedo, “El Congreso potosino”, 2000, p. 60.

²⁹⁴ Decreto 26, 04 de julio de 1825, de la primera legislatura constituyente del estado de San Luis Potosí, artículo 27, en *Legislación potosina*, 1892.

²⁹⁵ Decreto 26, 04 de julio de 1825, de la primera legislatura constituyente del estado de San Luis Potosí, artículo 36, en *Legislación potosina*, 1892.

febrero de 1827 publicó el decreto 14 que tenía como propósito establecer la responsabilidad de los empleados públicos del estado, entre éstos se encontraban también aquellos que laboraban en los ayuntamientos pues el documento decía a la letra: “Los funcionarios públicos de la clase gubernativa que tengan alguna superioridad en su ramo respectivo, y nieguen, rehúsen o retarden, con conocimiento y malicia, la buena administración, protección u otro remedio que legalmente se les pida, o que la causa pública exija, son prevaricadores”.²⁹⁶ De igual forma se señalaba en este mismo decreto que en caso de que un funcionario público extraviase los “fondos de algún pueblo”, perderá su empleo y pagará una multa de 20 al 40 por ciento de la cantidad extraviada. Con esta disposición los tesoreros municipales quedaban responsabilizados de sus acciones y jerárquicamente subordinados a la autoridad estatal.²⁹⁷

El segundo decreto llevó el número 21 de 15 de febrero de 1827, en él se establecieron las atribuciones y los deberes de los prefectos, subprefectos y ayuntamientos. Es de relevancia que el nombramiento del tesorero municipal era facultad del prefecto del departamento al que pertenecía el ayuntamiento,²⁹⁸ asimismo los prefectos debían examinar las cuentas de las tesorerías municipales en los meses de enero, febrero y marzo y generar un reporte, el cual debían enviar a la contaduría general del estado para su aprobación o revisión; de igual forma los prefectos estaba capacitados para proponer arbitrios con el fin de realizar composturas de caminos, plantíos de montes y surtimiento de aguas para consumo.²⁹⁹ En este decreto se otorgaban facultades a los ayun-

²⁹⁶ Decreto 14, febrero 03 de 1827, de la primera legislatura constituyente del estado de San Luis Potosí, artículo 10, en *Legislación potosina*, 1892.

²⁹⁷ Estas medidas fueron aplicadas en diversas ocasiones en contra de los responsables de las finanzas municipales, véase el expediente AHESLP, Ayuntamiento 1835.4 carpeta 20, en el cual se revisan las cuentas municipales de los años de 1833 y 1834. En el mismo tenor, y previo a estas disposiciones, en el año de 1824 se revisaron las cuentas de los años de 1817 a 1823, AHESLP, Ayuntamiento, 1824.2, ff. 169-163.

²⁹⁸ La jerarquía territorial contemplaba subordinado al gobernador al prefecto quien responsable de la administración de un espacio geográfico llamado departamento, subordinado al prefecto estaba el subprefecto quien era responsable de un partido y subordinado a éste estaba el ayuntamiento. Ver. Decreto 21, febrero 15 de 1827 de la primera legislatura constituyente del estado de San Luis Potosí, en *Legislación potosina*, 1892

²⁹⁹ Decreto 21, febrero 15 de 1827 de la primera legislatura constituyente del estado de San Luis Potosí, en *Legislación potosina*, 1892.

tamientos respecto a sus fondos. Era su obligación velar por el buen manejo que hiciera el tesorero de los fondos municipales y debía dar cuentas de lo que observe al subprefecto para que éste a su vez lo notifique al prefecto quien debería revisar las cuentas.

De igual forma el decreto 21 establecía cuáles serían los fondos de los ayuntamientos. En específico los artículos 52 y 53 estaban dedicados a la materia de contribución directa por el producto de tres días en el año:

52. Se aplica al fondo de cada ayuntamiento la contribución directa de la utilidad que corresponda a tres días en el año, cobrada conforme a los decretos de 27 de junio y 2 de septiembre de 1823 y exceptuándose únicamente del pago los dependientes de la federación y los jornaleros y artesanos.

53. Se derogan los artículos 5, 7 y 15 y como inútiles el 16, 17 y 19 de dicho decreto.

54. Las facultades y obligaciones que conceden e imponen a los ayuntamientos los artículos 4, 8, 9, 13 y 14 del mismo, se entienden con el tesorero recaudador de los fondos municipales, y es responsable de su cumplimiento.³⁰⁰

En este mismo decreto el congreso estatal precisaba que la contribución de la utilidad de los tres días del año se debía destinar al financiamiento de las escuelas de primeras letras, en las cuales sólo se debe enseñar conforme los principios de Lancaster, para ello se contrataría un maestro lancasteriano y se dispondría en las ciudades circundadas por pueblos los locales más apropiados para los maestros que se juzgue convenientes, quienes serán pagados con los fondos que se acumulen de esta contribución; tajantemente señala este decreto que los recursos son sólo para este fin.³⁰¹ Como se puede ver esta contribución que originalmente era remitida al gobierno provincial y posteriormente al general fue redireccionada en beneficio de la educación que estaba bajo

³⁰⁰ Decreto 21, febrero 15 de 1827 de la primera legislatura constituyente del estado de San Luis Potosí, en *Legislación potosina*, 1892.

³⁰¹ Decreto 21, febrero 15 de 1827 de la primera legislatura constituyente del estado de San Luis Potosí, en *Legislación potosina*, 1892.

responsabilidad de los ayuntamientos. En este sentido, los recursos permanecerían dentro del ámbito de la administración municipal, más no pasaban a formar parte de sus propios ni arbitrios.

Además de esta contribución directa, los ayuntamientos tenían como sus fondos en el rubro de propios los bienes raíces y muebles que existan con nombre de cofradías, los ejidos, fincas hechas con sus fondos, donaciones que hayan adquirido, peajes de plazas y contribuciones por licencias de espectáculos, por tanto, era su atribución arrendar sus ejidos, casas o cualquier otra finca y poner pensiones moderadas a los vendedores en la plazas, es decir se trataba sólo de los propios. Aparentemente los arbitrios fueron restringidos³⁰² en esta disposición legislativa, lo que en cierta manera impactó de manera negativa los ingresos municipales.³⁰³ En mayo de 1828 inició un proceso que trató de revertir dichas restricciones en los arbitrios municipales, el congreso estatal convocó a varias sesiones extraordinarias que tenían entre los asuntos a tratar una iniciativa del ayuntamiento de la capital para financiar el alumbrado de la ciudad y el incremento de arbitrios para mejorar el ingreso de la Hacienda pública.³⁰⁴ De manera directa resultaron dos cosas, por un lado, se aprobó un reglamento en el cual se establecía que los fondos municipales podían disponer de recursos por medio de arbitrios ejercidos sobre distintos productos entre ellos “el cobro por fanega de maíz y frijol”,³⁰⁵ y por el otro lado, se sancionó el decreto III de mayo 23 que imponía a los efectos extranjeros un derecho municipal en el cual se establecía que los administradores de las aduanas serían los recaudadores, sin embargo se recurrió nuevamente

³⁰² En el año de 1820, el cabildo de la ciudad de San Luis Potosí retiró varios arbitrios de los fondos municipales. Como se verá en la gráfica 1, los ingresos municipales fueron considerables, más de \$50 000 pesos en ese año, debido a una abundancia en el ingreso de maíz, trigo y harinas al pósito. Por diversas causas el cabildo suspendió este tipo de ingresos y otros arbitrios. AHESLP, Ayuntamientos, 1824.2, ff. 169-173.

³⁰³ Decreto 21, febrero 15 de 1827 de la primera legislatura constituyente del estado de San Luis Potosí, en *Legislación potosina*, 1892; ver: Vázquez Rocha, “La Hacienda municipal”, 2017, pp. 25 y 26. Al inicio de la era republicana los nuevos gobiernos estatales expresaron su desconfianza hacia las estructuras municipales pues habían tenido un papel protagónico en el proceso de emancipación de la Corona, quizá ello puede explicar las restricciones fiscales a que fueron sometidos en ciertos momentos. Bernal Ruiz, “Poder local y poder político”, 2009.

³⁰⁴ Decreto de convocatoria, mayo 19 de 1818, en *Legislación potosina*, 1892.

³⁰⁵ Vázquez Rocha, “La Hacienda municipal”, 2017, p. 27.

a la estructura de los ayuntamientos para que se asumieran las funciones recaudatorias; este asunto lo veremos en el subapartado siguiente.

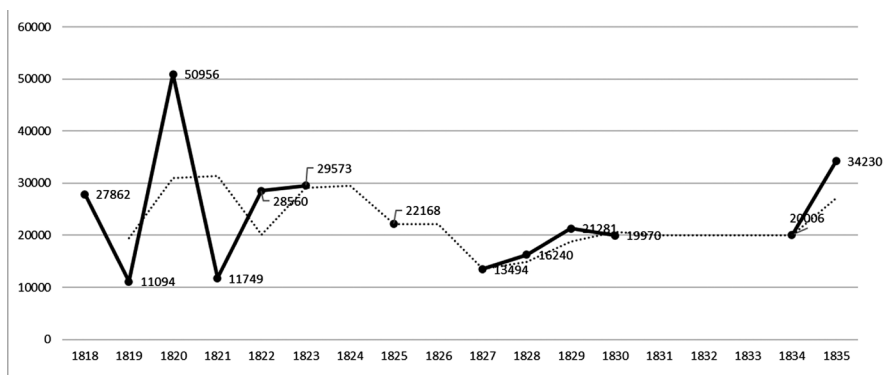
En virtud de que no había realmente un aumento en los ingresos municipales pese al incremento en los arbitrios sobre frijol y maíz, en 1829 el gobernador del estado Vicente Romero hizo en su informe al congreso estatal una reflexión sobre los fondos municipales. Consideró que carecían de fondos y de arbitrios que resultaran productivos y que contribuirían al incremento en sus finanzas: “El ejecutivo planteó dos posibles soluciones; la primera, crear un plan de arbitrios generales que atendiera las necesidades de cada ayuntamiento, sobre todo no cargar al público con odiosas contribuciones. En segundo, continuar con la prohibición impuesta a los ayuntamientos de manejar la recaudación de fondos públicos, desde su entrada en vigor se había comprobado que los fondos se administraban con mayor puntualidad”.³⁰⁶ Realmente de manera inmediata no se tomaron medidas con el fin de incrementar la renta municipal, fue hasta el año de 1831, cuando el congreso estatal aprobó el decreto de 4 de mayo en el cual se le asignaron a sus fondos las contribuciones que generarán el maíz y el frijol que se vende dentro del municipio, por el cual se pagaría medio real por fanega, el ganado mayor y menor introducido a la ciudad, las cargas de leña, carbón, cal, arena, piedras, fruta, maíz y frijol introducidas, los cigarros vendidos en el interior de la ciudad, el uso de pesas y balanzas para pesaje de ganado y de bodegaje.

Con relación a este incremento en los arbitrios los miembros del cabildo manifestaron que éstos eran aún insuficientes, pues los gastos eran mayores a los ingresos que se podían generar; asimismo señalaron que las cantidades de ganado que se introducían no eran suficientes para solventar los gastos, además de que los matanceros no declaraban las matanzas de carneros, que implicaban mayor impuesto. Asimismo, señalaron los regidores que el arbitrio sobre el tabaco realmente implicaba poco ingreso, pues se estableció que de cada cajetilla, el importe de un cigarro se destinaría al arbitrio municipal. Las cajetillas eran adquiridas en estanquillos mediante tlaques, moneda que en su opinión no tenía valor, lo que el ayuntamiento necesitaba era moneda corriente

³⁰⁶. Vázquez Rocha, “La Hacienda municipal”, 2017, p. 26.

por lo que la obtención de tlacos implicaba más problemas y costos que beneficios.³⁰⁷ No obstante los ingresos del ayuntamiento mostraron un incremento a partir de 1828 y se mantuvieron estables hacia mediados de la década de 1830, tal como se puede ver en la gráfica 1.

Gráfica 1. Ingresos del ayuntamiento de San Luis Potosí, 1818-1835



Fuente: Elaboración propia. Los datos de los años de 1818 a 1823 provienen de AHESLP, Ayuntamiento, 1824.2; el dato de 1825 proviene de AHESLP, Ayuntamiento, 1825.1; el de 1828 de AHESLP, Ayuntamiento 1827-1828; la cifra de 1828 está reportada en el *Informe de la gestión administrativa del gobierno del estado de San Luis Potosí, correspondiente al año de 1829, presentado a la segunda legislatura constitucional por el ciudadano Vicente Romero, gobernador constitucional del estado*, s.p.i. 1829; la cantidad registrada en 1829 de AHESLP, Ayuntamiento, 1829.9; la cantidad registrada en 1834 tiene su origen en AHESLP, Ayuntamiento, 1834. Sin embargo, es un dato parcial por \$8 336 correspondiente al ingreso obtenido en cinco meses. Esta cantidad dividida entre cinco nos da \$1,667 en promedio por mes. Multipliqué tal cantidad por siete, que son los meses faltantes de información. Obtuve \$11,670 que sumados a los \$8,336 nos da un total de \$20 006 pesos. Los datos de 1835 provienen del “Libro N. 5. En que consta la cuenta general de ingresos y Egresos habidos en esta mayordomía de mi cargo dese 1º de enero de 835. San Luis Potosí, diciembre 31, 1835. José María Dávalos.” Esta cuenta fue revisada en diciembre 20 de 1837. AHESLP, Ayuntamiento 1835.2.³⁰⁸

³⁰⁷ AHESLP, Ayuntamiento, 1831.4, carpeta 5. Ver también: Vázquez Rocha, “La Hacienda municipal de la capital”, 2017, p. 28.

³⁰⁸ Nota: Agradezco el apoyo brindado por el maestro Alan Simón Leiva Gómez, quien realizó la asistencia de investigación en la búsqueda de la información, su captura y elaboración de la base de

Poco antes de concluir la república federal, el congreso estatal promovió nuevos rubros para incrementar los fondos municipales. En el decreto 22 de 29 de marzo de 1833 se agregaron, además de los ya establecidos en el decreto 21 de 1827, el cobro por fanega de sembradura, botija de vino mezcal, mesa de billar, el seis por ciento de la renta de las fincas urbanas, las cargas de piloncillo, chile serrano, arroz, cacao, algodón, lana, azúcar, maíz, garbanzo, haba, lenteja, harina reses, carneros, chivos, ovejas, pescado, camarón y jabón. Estos arbitrios serían cobrados directamente por personal de la Tesorería Municipal. También eran parte de los arbitrios municipales un real por cada carga de efectos nacionales que se introdujeran en el estado; este impuesto sería cobrado por los administradores de las aduanas, quienes enviarían mensualmente los recursos recaudados a los tesoreros de los fondos municipales, ahora la situación era completamente a la inversa, pues la aduana estatal recaudaba y entonces enteraba lo recaudado a los ayuntamientos. Asimismo, el congreso mostró sensibilidad respecto a que posiblemente estos arbitrios pudieran ser insuficientes para algunos ayuntamientos, por ello dejó abierta la posibilidad para que: “los ayuntamientos quienes no basten para cubrir los objetos de su cargo las pensiones impuestas por esta ley, ocurrirán al congreso en uso de sus facultades con las debidas justificaciones, y expresión de los artículos, que con menor perjuicio del público se puedan gravar”.³⁰⁹

En el ocaso de la república federal, el gobierno estatal había revertido la centralidad administrativa que en cierta manera había prevalecido desde su inicio, pues no sólo ahora las recaudadores estatales hacían enteros a las municipales, sino que incluso había disposición a hacer modificaciones a los arbitrios para incrementar las rentas municipales.

Ahora veamos el caso referido del decreto III del congreso estatal, mediante el cual se recurrió a la función recaudadora de los ayuntamientos, quienes colectaron el impuesto o derecho municipal a los efectos extranjeros introducidos al estado. Como se verá los recursos

datos en la que está basada esta gráfica. El maestro Leiva Gómez recibió beca de investigación dentro del Programa de Becas de El Colegio de San Luis durante los años de 2017 y 2018.

³⁰⁹ Decreto 22, de marzo 29 de 1833, en *Legislación potosina, 1892*.

no formaban parte de los arbitrios municipales y los miembros de los cabildos debían realizar labores como actores recaudadores.

La labor recaudadora y el impuesto municipal del decreto 111

Si desconociéramos en este momento que los miembros de los cabildos tuvieron, desde antes del inicio de la república federal, funciones recaudadoras de impuestos que de hecho no formaban parte de los fondos y arbitrios municipales, nos resultaría sorprendente lo que sancionó el congreso estatal en mayo de 1828 mediante el decreto III. Con este decreto se imponía un impuesto municipal a los efectos extranjeros por su introducción, tuviesen o no consumo.³¹⁰ Este impuesto generó descontento, confusión, abuso y enojo entre la clase mercantil, los miembros de los cabildos municipales y los administradores de las aduanas, sin embargo, al final del día resultó lucrativo para el gobierno del estado. Incluso generó ciertas modificaciones en los métodos contables, pues las receptorías, subreceptorías y los mismos ayuntamientos incorporaron en sus libros de contabilidad el registro de este impuesto, cuya recaudación debía ser reportada al gobernador del estado cada mes, pues era él quien disponía directamente del recurso.

Las confusiones y abusos que generó la recaudación de este impuesto se debieron al hecho de que, si bien el decreto establecía que la gabela debía ser cobrada al ingresar a un suelo alcabalatorio para su consumo, al llamarse municipal y al ser recaudado por miembros del cabildo o de las tesorerías municipales, éstos cobraban por el ingreso a “este suelo”, es decir al municipal y no necesariamente al alcabalatorio fiscal (que contemplaba los suelos de varios ayuntamientos). Esto generó múltiples quejas, por ejemplo, los propietarios de la casa mercantil Watson MacVicar y Cía. reclamaban que, al paso de sus cargamentos por el

³¹⁰. El cobro de este impuesto era distinto a lo acostumbrado con otros impuestos, no se trataba de una tasa porcentual sobre el valor de las mercancías, sino que más bien se cobraba a partir de tercios es decir la medida que se utilizaba para medir volumen y peso de los cargamentos, es decir un tercio de abarrotes, de losa o cristalería, por ejemplo, pagaba 12 reales (1.5 pesos), los otros tipos de tercios pagaban tres pesos. Cañedo, *Comercio, alcabalas*, 2015, p. 114. Este problema de la imposición establecida por el decreto 111 lo he tratado en el capítulo dos de este libro. Aquí presento un fragmento del análisis realizado, sin embargo, he agregado nuevos datos y revisado la interpretación.

municipio de Villa de Ramos, procedente de Zacatecas y con destino a San Luis Potosí y otras ciudades, les era cobrado por el alcalde de dicho municipio el impuesto municipal por el sólo hecho de transitar, lo cual contravenía el decreto III que establecía su introducción para consumo. Otro ejemplo fue el de la queja de la casa mercantil Didier Dall y Cía., cuyos propietarios solicitaron la devolución del impuesto pagado en la administración de alcabalas de la capital del estado de San Luis Potosí debido a que las mercancías tenían como destino final la ciudad de Guanajuato, de igual manera a ellos se les había cobrado el impuesto por sólo el tránsito. Su caso llegó a tal complicación que se solicitó la intervención del ministro plenipotenciario de los Estados Unidos de América Joel R. Poinsett.³¹¹

Una suerte similar tuvo la compañía Staples y Cía, cuyos sus arrieiros transportaban más de 60 tercios de mercancía con destino a varias haciendas en el estado de Coahuila, procedentes de la ciudad de México. La compañía reclamó la devolución de 240 pesos que les habían sido cobrados indebidamente. En su alegato manifestaron que de acuerdo al decreto III se debía cobrar el derecho municipal sólo a los efectos que estén destinados a las casas mercantiles en el estado de San Luis Potosí, “más de ninguna manera a los que vayan de tránsito”, es decir, al igual que en los casos antes expuestos se cobró por el tránsito. Staples y Cía., compañía de origen británico recurrió de igual manera a la instancia diplomática, al enviar varios comunicados Ricardo Packenham, encargado de negocios de su majestad británica.³¹² Con el fin de atender algunas de las quejas de los comerciantes el congreso estatal sancionó el decreto I22.³¹³ En dicho decreto se establecía que los efectos extranjeros que tengan “como vigorosa escala a la capital de este estado, o a otro lugar de su territorio, aunque los consignatarios residan en otros estados, y las escalas los señalen por punto final, pagarán derecho municipal [...] tengan o no consumo”. De igual forma se establecía que no se paga el impuesto por el tránsito, pero sí se debía pagar si se hallaba

³¹¹ AHESLP, Secretaría General de Gobierno (SGG), 1828.53; AHESLP, SGG, 1828.60.

³¹² AHESLP, SGG, 1828.67 y AHESLP, SGG, 1860.

³¹³ Decreto 122, de 10 de septiembre de 1828, en *Legislación potosina*, 1892.

en el territorio del estado “cualquier consignatario o individuo a que correspondan los efectos mercantiles”.

Este impuesto municipal resultó redituable para el gobierno. De mayo a diciembre de 1828 el ingreso generado en el municipio de San Luis Potosí alcanzó alrededor de \$13, 000 pesos, que comparados con lo generado por el impuesto de 3 por ciento al consumo a los productos extranjeros representaban cerca del 50 por ciento. Otros municipios como Matehuala, Rioverde, Valle de San Francisco y Real de Catorce reportaron en conjunto recaudaciones por alrededor de mil pesos al año. Entre mayo de 1828 y mayo de 1830, Matehuala había recaudado \$1 205 pesos, le seguía Rioverde con \$685 y Tancanhuitz con \$428. Para 1829 el gobierno del estado había presupuestado la recaudación de \$10, 000 pesos, lo cual representaba alrededor del 10 por ciento de lo que usualmente recolectaba el ramo de alcabalas, el cual era el más importante del estado.³¹⁴

El malestar generado entre la clase mercantil potosina y de otros estados por los decretos 111 y 122, logró que en marzo de 1831 el congreso del estado sancionara el decreto 16 mediante el cual se consideraba in-subsistente el decreto 118 de la primera legislatura constitucional, con ello cual quedaban sin efecto los decretos 111 y 122. Además, el decreto 16 disminuía las tasas del impuesto al derecho de consumo a efectos nacionales y la alcabala a los productos de importación. Con ello se buscaba dar por concluido el descontento de la clase mercantil y se daba por suspendida la labor recaudadora que había recaído en los municipios potosinos desde antes de la era republicana. Asimismo, con reformas legislativas posteriores los municipios resultaron beneficiados pues se buscó incrementar sus ingresos y se contribuyó a su descentralización administrativa, el resultado fue una aparente estabilización en sus ingresos en los últimos años de la república federal.

³¹⁴ *Informe de la gestión administrativa del gobierno del estado de San Luis Potosí, correspondiente al año de 1829, presentado a la segunda legislatura constitucional por el ciudadano Vicente Romero, en Cañedo, Comercio, alcabalas y negocios, 2015, pp. 115-117.*

Consideraciones finales

Las finanzas municipales durante la primera experiencia republicana en México presenciaron un proceso de transición caracterizado por ciertas continuidades y rupturas. Entre las primeras, prevalecieron las prácticas recaudatorias que recaían en los cabildos de los pueblos y ciudades. En cuanto a las rupturas, encontramos la restricción de los arbitrios municipales, lo cual pudo haber sido un intento de sometimiento a los ayuntamientos, así como las modificaciones que tuvo la contribución directa de tres días al año. Sin embargo, al observar lo acontecido con las rentas municipales en San Luis Potosí, a lo largo de la primera república federal, se puede llegar a la conclusión de que es factible presenciar un balance positivo a favor de las rentas municipales. Si bien es cierto que están presentes acciones tendientes a la centralización y subordinación de las tesorerías municipales, la normatividad establece cierta libertad para los egresos, y después de varios años el poder legislativo mostró sensibilidad para promover el incremento de los fondos municipales, lo cual se pudo ver en cierta estabilidad alcanzada por los ingresos municipales, aunque los miembros del cabildo manifestaron que resultaron todavía insuficientes.

Por otro lado, la labor recaudadora del ayuntamiento es un elemento clave para la comprensión de la política fiscal local. El ayuntamiento fue la institución que mantuvo casi intacta su estructura interna después de consumada la independencia e iniciada la era republicana. Por ello las primeras disposiciones fiscales en el proceso de transición a la república federal, los gobiernos federal y estatal recurrieron a la ayuda de la corporación municipal. El mejor ejemplo fue la contribución de tres días al año. El gobierno general y los gobiernos provinciales requirieron de la estructura y bien aceptada de los gobiernos locales, pues eran ellos quienes tenían la capacidad de generar estadística y censos, y de conocer más de cerca las actividades productivas de sus habitantes. Como se pudo ver hubo resistencias, pero eventualmente fue posible organizar la recaudación. Caso similar ocurrió en los años desde 1828 hasta 1830 cuando el congreso del estado promovió el impuesto municipal a los efectos extranjeros. En ambos casos el ayuntamiento fue el

agente recaudador y no vio para sí el producto de la renta. Finalmente, es interesante comprender cómo se transformó la contribución de tres días al año, pues de ser una renta para el gobierno general, se convirtió un fondo que contribuyó al financiamiento de la educación lancasteriana, la cual quedó a cargo de los gobiernos locales.

Fuentes consultadas

Archivos

Archivo Histórico del Estado de San Luis Potosí (AHESLP)

Bibliografía

Bernal Ruiz, Graciela, “Poder local y poder político en el tránsito del Antiguo Régimen al Estado-Nación: San Luis Potosí, 1786-1826”, Tesis de doctorado en historia, Universitat Jaume I, Department d’Historia, Geografia i Art, Castelló de Plana, 2009.

Cañedo Gamboa, Sergio Alejandro, *Comercio, alcabalas y negocios de familia en San Luis Potosí, México. Crecimiento económico y poder político, 1820-1846*, México, El Colegio de San Luis, Instituto Mora, 2015.

Cañedo Gamboa, Sergio Alejandro y Flor de María Salazar Mendoza, *De la formación del estado de San Luis Potosí al preludio de la Guerra de Reforma, 1820-1857*, México, El Colegio de San Luis, 2014.

Cañedo Gamboa, Sergio Alejandro, “El congreso potosino y la ardua tarea de organizar un estado, 1824-1848”, en Sergio Alejandro Cañedo Gamboa *et al*, *Cien años de vida legislativa. El congreso del estado de San Luis Potosí: 1824-1924*, México, El Colegio de San Luis, H. Congreso del Estado de San Luis Potosí, 2000, 21-104.

Colección de órdenes y decretos de la soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos Generales de la nación mexicana. T. II, en: cdigital.gdgb.uanl.mx/la/1020005285/1020005285T2/1020005285_15.pdf. Consultado el 09 de febrero de 2018.

Ibarra Bellón, Araceli, *El comercio y el poder en México, 1821-1864. La lucha por las fuentes financieras entre el Estado central y las regiones*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Guadalajara, 1998

- Informe de la gestión administrativa del gobierno del estado de San Luis Potosí, correspondiente al año de 1829, presentado a la segunda legislatura constitucional por el ciudadano Vicente Romero, gobernador constitucional del estado, s.p.i. 1829.*
- Jáuregui Frías Luis, “Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos en México, 1821-1855”, p. 81, en Luis Aboites y Luis Jáuregui, (coordinadores), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos públicos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005, pp. 79-114.
- La Diputación Provincial de San Luis Potosí. Actas de sesiones. 1821-1824*, Estudio Introductorio María Isabel Monroy Castillo, México, Instituto Mora, El Colegio de San Luis, Tomo II, 2012.
- Legislación potosina o colección de las disposiciones legislativas expedidas desde 21 de abril de 1824 hasta 8 de octubre de 1835*, tomo I, imprenta de la Escuela Industrial Militar, México, 1892.
- Monroy Castillo, María Isabel, *Sueños, tentativas y posibilidades. Extranjeros en San Luis Potosí, 1821-1845*, México, El Colegio de San Luis, Archivo Histórico del Estado de San Luis Potosí, 2004.
- Ortiz Escamilla, Juan y José Antonio Serrano (editores), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, El Colegio de Michoacán, Universidad Veracruzana, México, 2007.
- Silva Riquer, Jorge (coordinador.), *Historia de la Hacienda pública en Michoacán, 1786-1951. Una larga historia*, El México, Colegio de San Luis, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2015
- Vázquez Rocha, Marco Antonio, “La Hacienda municipal de la capital del estado de San Luis Potosí, 1847 a 1857. La centralización subnacional de las finanzas municipales”, tesis de Maestría en Historia, El Colegio de San Luis, México, 2017.

La Hacienda municipal en tiempos de la reforma fiscal: “Progreso y utilidad pública” en las finanzas de Orizaba, 1870-1890

Yovana Celaya Nández³¹⁵
Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales,
Universidad Veracruzana

Introducción

En el proyecto liberal mexicano del siglo XIX, la fiscalidad fue objeto de un amplio debate en la construcción del estado nación. La naturaleza de las discusiones y sus alcances estuvieron en consonancia con los proyectos y equilibrios políticos entre instituciones y actores económicos. En el diseño de los sistemas fiscales a lo largo del siglo se identifican las siguientes estrategias: definición de competencias jurídicas y económicas entre las partes integrantes del estado nación (estados, departamentos o municipios según el régimen de gobierno); reconstrucción de un sistema fiscal acorde a las transformaciones económicas y con especial interés en los impuestos directos; disminución del gasto militar, aumento de gasto en administración y gobierno, incorporación del presupuesto, creación y fortalecimiento de instituciones encargadas de la recaudación y por último la relación

³¹⁵ Este capítulo formó parte de un proyecto de investigación financiado por el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) de la Secretaría de Educación Pública. La consulta de materiales fue posible gracias al eficiente trabajo del historiador César Zúñiga en el archivo municipal de Orizaba.

entre obligaciones fiscales y derechos políticos. En este debate, los municipios liberales fueron partícipes como sujetos de la Reforma pero también coadyuvantes en el cumplimiento de las expectativas de un nuevo sistema fiscal. El progreso y la utilidad pública, como lo definió la Comisión de Hacienda municipal de Orizaba, eran los nuevos ejes sobre los que se buscaba crear el fisco liberal.³¹⁶

Para la consolidación del proyecto político resultado de la guerra de reforma fue necesario una política fiscal que reflejara los principios liberales de libre tránsito de mercancías e igualdad de condiciones para participar de las actividades económicas. Desde el caso veracruzano, el debate político y legislativo se propuso eliminar los derechos de consumo e impuestos alcabalatorios como una estrategia para fortalecer los tres ejes de su economía: agricultura, comercio e industria. Es en este contexto en el que debe entenderse el diseño y puesta en marcha de una reforma fiscal comprometida con eliminar los gravámenes al consumo y por lo tanto interesada en encontrar los medios para sustituir los ingresos que dejaría de percibir por la reforma. Una reforma que no obstante definirse en la jurisdicción estatal debe explicarse en la trayectoria de la fiscalidad municipal y por lo tanto las respuestas, tensiones y estrategias desplegadas por las corporaciones locales frente a la ansiada reforma fiscal.

El objetivo del texto es ofrecer un análisis de la reforma fiscal liberal desde la perspectiva de un municipio. La historiografía referente a la fiscalidad liberal ha privilegiado la escala federal y estatal como los ejes rectores en la definición de un sistema impositivo, explorar la participación municipal puede ofrecer nuevas lecturas de los procesos de resistencia, negociaciones o imposiciones por parte del fisco federal y estatal, pero también de las respuestas de las jurisdicciones municipales a las disposiciones liberales.³¹⁷ Es decir, hace falta una comprensión

³¹⁶ Archivo Municipal de Orizaba (AMO), Porfiriato, vol. 2, arbitrios, caja 281, exp. 20.

³¹⁷ Para el caso argentino, Marta Bonaudo y Elida Sonzogni en una publicación de 1997 hacían evidente la escasez de investigaciones que explicaran el comportamiento de las finanzas municipales. Para las autoras, la ausencia podía deberse al peso de la administración fiscal provincial y por lo tanto la escasa representación de las ciudades y sus municipios. Bonaudo y Zonzogni, "Las finanzas municipales", 1997. Una lectura reciente y que recupera la importancia de las finanzas municipales en la construcción y funcionamiento del Estado de Buenos Aires puede verse en, Canedo, "La política de los presupuestos", 2018.

de cómo se incorporaron las jurisdicciones municipales al proyecto de la fiscalidad liberal, cómo participaron de una política impositiva que privilegiaba el sistema directo y los nuevos ordenamientos administrativos en el control de las finanzas, por ejemplo el presupuesto que debía regir el ingreso y el gasto.³¹⁸ El estudio del presupuesto y las tensiones entre impuestos directos e indirectos son temas que se han explorado en la jurisdicción federal y estatal, pero es escaso su análisis en los ayuntamientos.³¹⁹ Estas lagunas pueden explicarse porque fue en las cámaras legislativas donde se debatió la fiscalidad federal y estatal y por lo tanto los regimientos solo debían aceptar tales disposiciones o bien por el escaso valor que podrían representar los ingresos en los municipios en el conjunto de rentas del estado nación.

La propuesta desde una escala local es analizar las transformaciones en las atribuciones fiscales de los municipios como parte fundamental del fortalecimiento del proyecto liberal del último tercio del siglo XIX. Es decir, cuáles fueron las facultades de una Hacienda municipal en el manejo del ingreso y gasto y en ese sentido, cuál fue la fiscalidad local definida por los liberales decimonónicos en Veracruz. Desde el análisis de la Hacienda del ayuntamiento de Orizaba durante el periodo de la construcción y consolidación del liberalismo triunfante a la guerra de reforma se ofrecen elementos para explicar la naturaleza institucional y política de un erario en el contexto de la reforma fiscal que decretó la abolición de la alcabala y los derechos de consumo. Desde esta perspectiva se pone atención en los términos del debate político e institucional y la continuidad de formas de gobierno articuladas en los ayuntamientos, los cambios constitucionales y la naturaleza de las rentas y su dis-

³¹⁸ Sin tener como eje la fiscalidad, Carmen Salinas Sandoval explora la posición municipal en el Estado de México frente al proyecto liberal. Salinas, *Política y sociedad*, 1996.

³¹⁹ Desde la perspectiva federal puede verse: Carmagnani, *Estado y mercado*, 1994; Hernández Jaimes, *La formación de la Hacienda*, 2013; Becerril, *Hacienda pública*, 2015. Un análisis de las haciendas estatales se encuentra en Zuleta, *De cultivos y contribuciones*, 2006; Silva Riquer, coordinador, *Historia de la Hacienda pública*, 2015; Gámez y Pérez Siller, coords., *La fiscalidad en la construcción*, 2012. Desde los impuestos en Marichal y Marino, compiladores, *De colonia a nación*, 2001; Aboites y Jáuregui, coord., *Penuria y sin fin*, 2005. Una lectura desde los ministros encargados de la Hacienda pública puede verse en Ludlow, coord., *Los secretarios*, 2002, Sánchez Santiró, (coordinador), *Pensar la hacienda*, 2014.

tribución entre directas e indirectas. Dichos elementos se explican a la luz del debate fiscal y político, pero también en el contexto de una economía urbana en transformación y por lo tanto con nuevas actividades productivas y contribuyentes para ser fiscalizados por el municipio. En lo que atañe a la dimensión del gasto, las fuentes permiten ofrecer explicaciones de su trayectoria acorde a las atribuciones y funciones del municipio liberal, la administración, la educación y el orden público serán los condicionantes del gasto y por lo tanto factores que otorgaron legitimidad a las facultades fiscales del municipio.

Durante la Monarquía hispánica, las facultades del gobierno local conllevaron atribuciones fiscales para demandar de los vecinos contribuciones para el sostenimiento de la administración capitular. En Orizaba, desde el siglo XVI se formó un cuerpo político para el gobierno de los indios y a finales del siglo XVIII los vecinos españoles obtuvieron autorización para fundar su cabildo.³²⁰ Ambas entidades políticas convivieron, no sin tensiones, en un mismo espacio y contaron con facultades para administrar recursos detraídos a los vecinos causantes. El origen de los recursos estuvo en consonancia con la categoría jurídica del vecino, propia de antiguo régimen (por ejemplo, el tributo) o bien por la actividad económica realizada (por ejemplo, arbitrios). Si bien el pueblo de indios administró recursos articulados en la caja de comunidad, es en la corporación de españoles en la que podemos ubicar una estructura fiscal detraída a sus vecinos mediante arbitrios, una estructura administrativa para la recaudación y un gasto para satisfacer salarios y obras públicas de su vecindario, es decir tres elementos para la definición de un fisco.³²¹ Lo que interesa señalar de los componentes de la estructura fiscal de los ayuntamientos de españoles es que hizo parte de la estructura política, el gobierno y la hacienda eran ejes fundamentales en la constitución de un ayuntamiento.³²² Durante el siglo XIX, las corporaciones concejiles se mantuvieron en los tres sistemas de

³²⁰ Un estudio de ambos cuerpos políticos en Orizaba puede verse en: García Ruíz, *Unidos en un mismo cuerpo*, 2017.

³²¹ Un análisis de la fiscalidad en el ayuntamiento de españoles de Orizaba puede verse en, Celaya Nández, "La reforma borbónica", 2018.

³²² Montiel Vera, "Dos repúblicas ante la guerra", 2017.

gobierno que se experimentaron: federalista, centralista y monarquía, un proceso con diferencias en los equilibrios de autonomía política y económica con el poder central. En consecuencia, conviene detenerse en el discurso liberal en el que el municipio fue objeto de una reforma política y por lo tanto fiscal.

El estudio del liberalismo como ideología, discurso político y proyecto económico ha sido ampliamente discutido en la historiografía mexicana en sus escalas de gobierno federal y estatal, por el contrario, el municipio como espacio de gobierno y actor institucional en los proyectos liberales no ha recibido la atención que permita conocer las formas de interacción o efectos del liberalismo en la continuidad de los ayuntamientos. La falta de interés en el municipio puede deberse a la preponderancia del casuismo y por lo tanto la complejidad de realidades que dificultarían establecer trayectorias o líneas de explicación generales. No obstante el casuismo, debe reconocerse que fue precisamente el liberalismo el que acorde a los debates constitucionales y su traducción en ordenamientos jurídicos, políticos y económicos el que puso atención en las atribuciones y obligaciones de los ayuntamientos en el gobierno del territorio. En el proyecto constitucional liberal, los ayuntamientos eran la base de la organización electoral, participaban del registro y control de los contribuyentes y colaboraban con el jefe político en el orden social. En este contexto de nuevas atribuciones y relaciones de gobierno con la jurisdicción estatal y federal es importante detenerse en las tensiones, respuestas y posibles conflictos de competencia de la jurisdicción municipal con las otras partes integrantes del estado nación federal.

Tiempos de reforma en el municipio veracruzano

Desde la segunda mitad del siglo XVIII, en Europa y América se experimentaron procesos de transformación de las sociedades de Antiguo régimen. En la América hispana, la Constitución de Cádiz inauguró una etapa de un pacto político, social y jurídico que acompañará la construcción de buena parte de los nuevos estados nación. Para un grupo de intelectuales y políticos, el cambio debía sostenerse en una base liberal

manifiesta en constituciones y leyes que regularan y acotarán el poder del Estado y que otorgaran libertad política, económica y religiosa a los individuos. De acuerdo con Aurora Gómez y Emilio Kourí, el liberalismo mexicano se filtró en el pensamiento y la política de liberales y conservadores.³²³ Por lo que si bien hubo diferencias entre ambos grupos en materia de libertad de cultos, no fueron tan claras por ejemplo en materia de tributación en el que ambos reconocían la necesidad de una transformación de corte liberal. El debate respecto a las libertades individuales estuvo presente desde la segunda experiencia federalista a favor de nuevas instituciones para la libertad económica demandadas por una generación de intelectuales, políticos y actores económicos.

Un miembro destacado de esta generación fue Valentín Gómez Farías quien en 1846 señalaba la importancia de una descentralización administrativa en una república federal con usos, costumbres y “otras mil circunstancias de las localidades tan diversas”.³²⁴ En su lectura, el pacto político federal debía sostenerse en instituciones sólidas y dar garantías a favor de las libertades y franquicias de los estados. Es decir, un federalismo capaz de garantizar la libertad en el gobierno interior de los estados. Estos derechos y libertades demandados por las instituciones de gobierno debían concederse a todos como expresión del pacto político de derechos y obligaciones entre la nación y los ciudadanos. En consecuencia, el municipio era parte fundamental del pacto político para garantizar los derechos de libertad a los ciudadanos.

La Constitución de 1857 estableció una nueva división y equilibrio entre libertades de los ciudadanos y sus instituciones frente al poder del Estado. Un proyecto liberal que abogaba por otorgar derechos individuales, garantizar la libertad económica, la propiedad privada y las bases federales y de soberanía popular. Estos vectores del orden liberal, como han sido denominados por Marcello Carmagnani, requirieron nuevas formas de articulación entre los poderes regionales que dieran sustento a la nación y que, al mismo tiempo, fueran capaces de dotar de un equilibrio político y económico a las partes integrantes y el centro.

³²³ Gómez Galvarriato y Kourí, “La reforma económica”, 2010.

³²⁴ Gómez Farías, “Proyectos para nueva constitución”, 1991, p. 378.

El resultado de los procesos de articulación y de equilibrios sería la tan anhelada estabilidad política y la paz social. En este orden liberal, el papel del Estado era garantizar la libertad económica con políticas de presupuesto, regulación monetaria, la igualdad y el acceso al crédito público y privado y la promoción económica de los individuos y empresas por medio del comercio y la oferta de bienes públicos.³²⁵ Un conjunto de garantías que requerían normas e instituciones legitimadas por el poder federal y los poderes estatales y sus municipios. En 1905, Pablo Macedo destacaba la importancia de estas y otras reformas en materia fiscal y opinaba que el presupuesto había permitido “un atento examen de sus más importantes negocios, que indefectiblemente reflejan en las finanzas sus buenos o malos resultados”.³²⁶

En la nueva Constitución, el orden político y de gobierno quedó regulado por la soberanía nacional residente en el pueblo y de cuya voluntad se constituía una república representativa, democrática y federal integrada por estados libres y soberanos en su régimen interior pero unidos a la federación. En la definición del régimen de gobierno, los municipios quedaban bajo competencia de los estados en tanto que formaban parte de su régimen interior y por lo tanto la Constitución los facultaba con amplias libertades para organizarlos acorde a los principios federal, republicano, representativo y popular. Por último, una vez promulgada la Constitución, los estados procederían a definir sus respectivas cartas magnas. En el caso veracruzano, su primera constitución se publicó el mismo año que la federal y en ella se reconocía como parte integrante de la nación, reiteraba los derechos de libertad, igualdad y seguridad de sus habitantes y, en cuanto a su régimen de gobierno, proclamaba la distribución en cantones y municipalidades. La Constitución veracruzana de 1857 nada dijo de sus municipios pero dejó en claro la importancia del jefe político en el gobierno del territorio. El artículo 59 señaló al jefe de cantón, elegido por el gobernador, como el responsable del gobierno cantonal y a las municipalidades bajo su inspección y control. Los acontecimientos políticos y militares que

³²⁵ Carmagnani, *Economía política*, 2011.

³²⁶ Macedo, *La evolución mercantil*, 1905, p. 430.

sucedieron al pacto constitucional de 1857 dejaron en suspenso las garantías y facultades reguladas por ésta y fue hasta la década de los setentas con la caída del segundo imperio que la federación y los estados procedieron a reorganizar su gobierno acorde a los principios liberales.

En este contexto, Veracruz promulgó una nueva Constitución en 1871 y al igual que su antecesora ratificaba el régimen federal y las libertades concedidas en la carta magna. En la organización del gobierno interno se mantenían la distribución en cantones y municipalidades. Las atribuciones del jefe de cantón no variaron sustancialmente excepto porque fortaleció el vínculo entre el jefe político y el gobernador en turno. En lo que respecta a las municipalidades si bien no se definió su papel frente a los otros poderes de gobierno o frente a los ciudadanos, se reconocía su carácter de entidad política y a los alcaldes como las autoridades cabeceras en los municipios. Un elemento a destacar de la carta de 1871 es la definición de las obligaciones de carácter fiscal que asumía el municipio, por ejemplo, en el registro de los ciudadanos para el pago de las contribuciones o en las elecciones como las instancias encargadas de construir los padrones.³²⁷ Dos años después, el gobierno veracruzano elaboró una nueva Constitución y en esta ocasión abundó en la forma de gobierno y organización del territorio y del papel de sus autoridades. La diferencia más importante respecto a sus predecesoras es que en la sección cuarta que regulaba la forma de gobierno y la elección de sus funcionarios no se explicó cómo se elegirán los miembros de las municipalidades lo que sin duda parecía desconocer su carácter de entidad política sujeta al voto popular, no obstante que en la sección duodécima en su artículo 93 reafirmaba el carácter político de los alcaldes municipales. Desde la Constitución de 1857, los legisladores veracruzanos reconocían el papel del ayuntamiento en el gobierno de un territorio, pero era un reconocimiento desde las funciones que cumplía para los otros poderes del estado. La Constitución de 1873 mantuvo esa tendencia y definió las funciones del ayuntamiento en el gobierno liberal. El artículo 105 promulgó lo siguiente:

³²⁷ Constitución de 1871, 2000.

Los ayuntamientos son corporaciones locales, pura y exclusivamente administrativas sin que jamás puedan tener comisión o negocio alguno que corresponda a la política, ni mezclárseles en ella, con excepción de las funciones que se les encomienden por las leyes electorales.³²⁸

La redacción del artículo era un cambio significativo respecto a lo legislado en 1857 y 1871. El alcalde y regidores administraban un territorio acorde a las necesidades de gobierno estatal: organizar elecciones, formar padrones y hacer cumplir las disposiciones políticas y normativas. En cuanto a las autoridades que integraban el municipio se reiteraba el carácter honorífico de los mismos y sujetos a la gratitud pública. En el contexto de un proyecto liberal con elementos fundamentales como el fortalecimiento de instituciones y de soberanía en el gobierno interior, el municipio vio limitada su autonomía de gobierno y funciones de entidad política como integrante de los tres poderes de la nación federal.³²⁹

Las disposiciones señaladas en las constituciones de 1871 y 1873 deben leerse en el contexto de un debate político y económico del que participaban las legislaturas y los gobernadores que aspiraban a con-

³²⁸ Constitución de 1873, 2000b. Esta posición no era nueva o exclusiva de la Legislatura veracruzana. Durante el constituyente de 1857 se dio un intenso debate respecto al papel de los municipios en el proyecto federal. Por la defensa de la autonomía municipal se pronunciaron los diputados José María del Castillo Velasco, Ponciano Arriaga e Isidoro Olvera quienes veían al municipio como la base del bienestar económico de la sociedad. Para Castillo Velasco, el municipio se convertía en el garante de los derechos de libertad y de las oportunidades de bienestar para los ciudadanos por lo que se debía fomentar la existencia de un municipio autónomo con capacidad para legislar, votar y recaudar impuestos. La posición de los tres diputados era que el fortalecimiento de los poderes municipales requería de un equilibrio entre beneficios económicos, derechos políticos y formas de gobierno reconociendo a los ayuntamientos como la base para la existencia de los subsecuentes poderes. La propuesta de este grupo de diputados fue rechazada por la mayoría del Congreso por lo que ganó la posición conservadora de reducir los ayuntamientos a su carácter administrativo defendida por el diputado Ignacio Ramírez. Los argumentos de José María del Castillo fueron publicados, consúltase Castillo Velasco, *Ensayo sobre el derecho*, 1994.

³²⁹ La definición de las competencias municipales señaladas en la Constitución de 1873 fue un cambio fundamental en el papel de las comunidades concejiles, una línea de investigación que en su dimensión política puede explorarse particularmente por las atribuciones de los poderes estatales para anular las elecciones municipales. El *Periódico Oficial del Estado* hacía público las veces que una vez celebradas las elecciones municipales estas eran desconocidas por el gobernador y la legislatura. En el citado periódico hay ejemplos abundantes de elecciones municipales que fueron anuladas por el poder estatal.

solidar un amplio programa de reformas políticas y económicas en las que definían nuevas atribuciones de funcionarios, autoridades y ciudadanos. Según lo señalado en ambas constituciones, los ayuntamientos se supeditaban a las inspecciones del jefe político del cantón y al gobernador en turno.³³⁰ Un recurso de vigilancia que en palabras del gobernador Francisco Hernández era necesario en tanto que la democracia aún no se afianzaba en las corporaciones locales. El papel del jefe político contribuiría a mantener vigilados a los funcionarios municipales y a señalar a estos como responsables de sus acciones en materia de la administración del territorio. Y si bien el gobernador reconocía que las disposiciones de la legislatura limitaban la capacidad de acción de los ayuntamientos, un límite que negaba “su carácter, historia y misión” las limitaciones eran resultado de la “opinión pública” que exigía restringir las facultades de los regimientos. El gobernador Hernández confiaba que bajo la tutela de los jefes políticos y de las nuevas disposiciones que señalaban una responsabilidad jurídica en las acciones que hicieran o dejaran de hacer los funcionarios municipales, y de cuya responsabilidad será conscientes los ciudadanos al momento de votarlos, serían las municipalidades la base del poder legislativo pues eran las más experimentadas para proponer leyes para el gobierno de sus territorios.³³¹

Aunado a lo que el gobernador llamó decisiones de la “opinión pública”, otros funcionarios estatales parecían compartir las preocupaciones del gobernador respecto a los problemas de administración y gobierno en los ayuntamientos. En ocasión de una visita a las oficinas cantonales, Miguel Z. Cházaro rindió su informe a la Legislatura de 1877. Al evaluar las administraciones municipales concluía que no obstante los esfuerzos realizados desde la legislatura y sus gobernadores “para llevar a nuestra raza primitiva por el luminoso sendero de la ilustración” el problema que no podía resolverse con leyes era “la falta de respeto hacia la autoridad”.³³² En estas condiciones justificaba la condición de tutela

³³⁰ Una condicional no exclusiva de Veracruz, para el Estado de México puede verse Salinas, *Política y sociedad*, 1996; Falcón, *El jefe político*, 2015.

³³¹ Hernández y Hernández, “Memoria leída”, 1986, p. 923.

³³² Universidad veracruzana, (UV) Unidad de Servicios Bibliotecarios-Xalapa (USBI-X), *Periódico Oficial* (PO), año 1, no. 122, 10 de enero de 1878, p. 2.

que funcionarios cantonales ejercerían en los municipios y particularmente al manejo de su Hacienda. En los informes de gobernadores, la tendencia fue reafirmar “la inspección en el manejo de los fondos”³³³ con especial interés en la evaluación del gasto, pues en el contexto de una reforma fiscal que se debatía a nivel federal y estatal y teniendo como prioridad eliminar los derechos de consumo, gobernadores y legisladores parecían compartir la tendencia si se limitaba el gasto, los ayuntamientos perderían legitimidad para el cobro de impuestos. El control del gasto será un elemento fundamental en la consolidación de la reforma política y administrativa en las haciendas locales, como tendrá ocasión de discutirse más adelante. Un fenómeno similar es el observado por Mariana Canedo para el caso del Estado de Buenos Aires, donde los presupuestos generaron espacios de negociación entre las municipalidades y el Estado.³³⁴

Como parte del proyecto federal de fortalecer el presupuesto como el nuevo garante de la Hacienda pública, la Constitución veracruzana se hizo eco del mismo modelo y solicitó a sus ayuntamientos la formación de presupuestos que regirían el comportamiento del ingreso y el gasto. La formación de presupuestos cumplía dos objetivos, el primero era regular y controlar los ingresos y gastos de los municipios y el segundo era acopiar información de los arbitrios, impuestos, igualas y en general los muy diversos tipos de contribuciones que los municipios recaudaban de sus vecinos y forasteros. En el contexto de un proyecto de reforma fiscal, en 1873 el gobernador Francisco de Landero y Cos demandaba a la Legislatura se buscasen los medios para conocer el estado de las finanzas municipales particularmente de sus impuestos. No debe perderse de vista en el proceso de reconstrucción del estado liberal, el equilibrio de las finanzas y la regulación de las potestades fiscales de la federación y de los estados fue un tema de tensión política y que la Constitución de 1857 no reguló del todo, de hecho las facultades fiscales de los estados se definieron por exclusión, es decir definirían impuestos en aquello que no estuviese

³³³ Castillo, “Memoria general”, 1986, p. 2085.

³³⁴ Canedo, “La política de los presupuestos”, 2018.

dentro de las facultades de la federación. Es en este contexto que el gobernador y la legislatura veracruzana estaban obligados a diseñar una reforma fiscal acorde a los principios liberales y favorable al desarrollo de la agricultura, el comercio y la industria.

El gobernador Landero y Cos hacía explícito el interés de realizar una reforma fiscal pero se enfrentaba al desconocimiento de la riqueza pública sujeta a gravamen, libre de gravamen o incapaz de ser gravada.³³⁵ En un proceso de debilidad institucional y escasez de funcionarios, los presupuestos formados por los regidores municipales podían presentar la información que los funcionarios estatales necesitaban para conocer las fuentes de recursos.³³⁶ En la formación de los presupuestos, los regidores debían no solo enumerar las figuras fiscales sino que esta se mantuvieran acordes “a las disposiciones vigentes”, mientras que en los egresos “se proveerán los gastos con las mayores economías posible cuidándose de que no resulte déficit”; en lo referente a los ingresos se debía anotar “la razón”, es decir desde cuándo y por qué decreto se había autorizado su cobro; también se debía incluir los padrones de contribuyentes y señalar las comisiones o juntas formadas para registrar a los contribuyentes y definir el monto de sus pagos. Las instrucciones enviadas por la Comisión de Hacienda configuraban el tipo de presupuesto que estaba en condiciones de aprobarse por el gobernador y la Legislatura. De esta manera, el presupuesto no solo tenía una dimensión fiscal y administrativa en el gobierno del territorio, era un instrumento político para el gober-

³³⁵ En ese sentido conviene destacar el informe de Miguel Z. Cházaro que entregó a la Legislatura en 1877: “he procurado conocer el verdadero origen de la desmoralización de algunos así como de otros, la falta de respeto hacia la autoridad y se han descubierto tristes verdades los mismos que estuvieron encargados de hacer respetar las leyes, enseñaban a desacatarlas” UV, USBI-X, PO, año 1, núm. 122, jueves 10 de enero de 1878.

³³⁶ Así lo expresó en su informe de 1873: “necesita nuestro sistema municipal un detenido estudio para remover los obstáculos que presenta sin herir los intereses ni derechos locales. Para obtener de las municipalidades sus planes de arbitrios y sus presupuestos de gastos en tiempo oportuno; los datos precisos acerca de las cantidades que emplean en la instrucción pública, ramo que se les ha recomendado especialmente; los informes de la recaudación de impuestos y del producto anual de sus propios, el ejecutivo ha luchado con no pocas resistencias aunque haya tenido también la satisfacción de encontrar el auxilio de algunos funcionarios exactos y celosos en la observancia de sus obligaciones”. Landero y Cos, “Memoria presentada”, 1986, p. 1251.

nador y la Legislatura y fortalecía la centralización liberal, una línea ya señalada por Marcello Carmagnani para el ámbito federal³³⁷

La obligatoriedad del presupuesto municipal también tuvo alcances legales y judiciales para los funcionarios locales que asumían responsabilidades en la formación del presupuesto y en el manejo de las cuentas. El presupuesto junto con la glosa de las cuentas de ingreso y gasto debían acompañarse del respaldo de los miembros del municipio, pero los responsables directos de su comprobación y entrega eran el Tesorero junto con el jefe político del cantón. En lo que atañe a la glosa de la cuenta quedaba en manos de la Tesorería estatal y si ésta consideraba que no había correspondencia entre los rubros o se hubiese dejado de recaudar o registrar un ingreso o gasto, el tesorero del municipio y el jefe del Cantón eran los encargados de responder a tales cuestionamientos. Así lo hizo saber la Tesorería estatal a la Comisión de Hacienda del municipio de Orizaba. Los funcionarios estatales tardaron siete años en evaluar los ingresos del ejercicio fiscal de 1878 y encontraron una omisión en el registro de impuestos por concepto de juegos y diversiones. La Tesorería concluía la responsabilidad mancomunada del tesorero y el jefe político al dejar de cobrar el impuesto. El tesorero municipal alegó que la responsabilidad era del jefe político por no haber entregado un padrón actualizado de los juegos instalados, pero éste no se había presentado a su defensa. En estas condiciones, la Comisión de Hacienda estatal envió el expediente a la autoridad judicial por el carácter contencioso que había adquirido la revisión de las cuentas del municipio de Orizaba.³³⁸

La judicialización de las funciones administrativas no era un fenómeno nuevo y durante el liberalismo era resultado del fortalecimiento del sistema de comisiones en la que se distribuían los regidores para atender los asuntos relativos al gobierno de su territorio. Una estrategia para atender las muchas tareas del municipio que si bien puedo

³³⁷ Además de las instrucciones, el presupuesto debía incluir una relación de los acuerdos tomados por los regidores en la Comisión de hacienda formada para tal efecto, la firma del regidor de hacienda y el síndico, y una copia de los padrones de los contribuyentes por tipo de impuestos y cuotas a pagar. AMO, Porfiriato, vol. 2, arbitrios, caja 282, exp. 16. Carmagnani, *Estado y mercado*, 1994.

³³⁸ UV, USBI-X, PO, Tomo VI, jueves 21 de enero de 1886, "Sesión ordinaria de 11 de diciembre de 1885".

hacer eficiente la administración debilitó la fortaleza política de la institución y de su pleno de regidores en la toma de decisiones de su municipio.³³⁹

En la formación del presupuesto, los municipios debían poner especial atención en explicar el tipo de impuesto y los contribuyentes sujetos, mientras que en el gasto debía detallarse los beneficios del mismo. En ambos casos, las atribuciones que el ayuntamiento definiera en su presupuesto no debían ser contrarias a las del gobierno estatal o a las federales. Así lo hizo saber la Legislatura a una solicitud del ayuntamiento xalapeño que proponía un gravamen municipal de 4 por ciento a la propiedad urbana para financiar el presupuesto de la policía local. La respuesta fue negativa en tanto que la hacienda estatal ya disfrutaba del citado gravamen.³⁴⁰

La tendencia a la centralización en los proyectos de gobernadores y la legislatura se mantuvo en el periodo subsecuente, en 1884 el gobernador José Cortés Frías explicaba la necesidad de la Tesorería estatal de fortalecer los medios de evaluación a las haciendas municipales debido a la falta de experiencia de los funcionarios locales en la revisión de cuentas, pero también como un medio para apoyar a las corporaciones que “por falta de conocimiento exacto de sus presupuestos (...) resienten la inversión ilegítima de sus rentas”.³⁴¹ En su informe, el gobernador

³³⁹ El uso de comisiones también se extendió a la Legislatura como un recurso para distribuir las tareas de gobierno y solo en el pleno de la Asamblea se discutían los temas que mayor controversia hubiesen generado, la mayor presencia de comisiones se hizo visible en los años de 1880. En el caso de los municipios la incorporación de las comisiones se hizo por lo menos desde la década de los setentas, esta práctica hace que sea difícil obtener de sus actas de sesiones la voz de los regidores frente a los proyectos de reforma política o fiscal del estado. En el caso del ayuntamiento de Veracruz que conserva sus actas capitulares para este periodo, pero en el pleno de regidores solo se presentaba la resolución de la comisión y era votado. Para el caso del municipio de Orizaba no se cuentan con las actas capitulares para el periodo por lo que solo se trabaja con los expedientes precisamente formados por las comisiones de gobierno.

³⁴⁰ UV, USBI-X, PO, Año 1, núm. 148, martes 12 de marzo de 1877.

³⁴¹ “La viciosa organización a que están sujetas las tesorerías municipales en los pueblos pequeños del estado reconoce como causa la falta absoluta de los elementos indispensables para subvenir a todas las necesidades que exige una buena administración (...) por naturaleza los individuos de esa raza constituyen municipios verdaderamente miserables en los cuales lo reducido del censo, aunado a la rudeza e ignorancia que concurren de ordinario en los funcionarios municipales y a la excesiva penuria de sus fondos hacen las más de las veces imposible toda administración a pesar de las saludables medidas que sin cesar acuerda el gobierno para mejorar sus condiciones”. Cortés Frías, “Memoria general”, 1986, p. 2231.

señalaba a la Legislatura que aún había reticencia de los municipios a entregar la glosa de sus cuentas, no obstante confiaba que la práctica y la obligación fuese acatada por todas las corporaciones.

El presupuesto municipal en Orizaba

Al igual que otras ciudades vecinas de la región central veracruzana, Orizaba consolidó su posición económica y política en el siglo XVIII. Durante el reformismo borbónico, la región se benefició del monopolio del tabaco con zonas de cultivo y con la producción de cigarros en la fábrica instalada en la ciudad. La actividad agrícola y manufacturera se mantuvo con altibajos durante la primera mitad del siglo XIX, además del tabaco se inició el cultivo de café y ambos se mantuvieron como bienes para la participación en el mercado local y regional. La ubicación estratégica del municipio la hizo partícipe del tráfico mercantil entre el sotavento y el altiplano, de este tráfico destacan los beneficios del comercio de la carne con ganado proveniente de las haciendas del Papaloapan y de la producción de algodón en los municipios de Acayucan y los Tuxtles.

En el espíritu de la innovación industrial en la producción de textiles, en Orizaba se instaló la fábrica Cocolapam en 1836, como el primer signo de un nuevo sistema de producción y por lo tanto de que la modernidad en el valle. A la pionera Cocolapam le siguieron otros desarrollos industriales como Cerritos, la Compañía industrial de Orizaba, Río Blanco y Santa Rosa. A estos complejos industriales se sumaron otras unidades productivas dedicadas a la manufactura de puros, cigarros, zapatos, cervezas, velas, jabones, entre otros productos que salieron de fábricas y talleres que requirieron un flujo constante de trabajadores y por lo tanto futuros consumidores. A finales del siglo XIX, la antigua villa de Orizaba se preciaba de un aire cosmopolita y moderno gracias al flujo constante de hombres de negocios de distintas nacionalidades que dejaron su sello en la política y en la vida urbana.³⁴²

³⁴² Ribera Carbó, *Herencia colonial*, 2002; García y Zevallos, *Orizaba*, 1991; Celaya Nández, "Política económica", 2016.

Las transformaciones económicas en el municipio, el aumento de población y el fortalecimiento del consumo se reflejaron en los bienes gravables que se incorporaron a la fiscalidad local. Las condiciones de fortalecimiento del fisco municipal en detrimento de la estatal eran evidentes para los funcionarios estatales. En la búsqueda de una reforma para el fortalecimiento de las facultades fiscales de la Hacienda estatal, resultaba prioritario tener información de los impuestos recaudados por los municipios, el tipo de contribuyentes, los montos de ingresos y las formas de administración. Además de solicitar información a los municipios, la Legislatura, en conjunto con el tesorero estatal, designaron a visitadores para inspeccionar las administraciones cantonales y municipales. Como parte de este proceso, la Legislatura promulgó diversos ordenamientos administrativos y definió al presupuesto como eje rector en el gobierno del ingreso y el gasto. La formación del presupuesto debía tener como punto de partida el gasto. Esta estrategia fue política, en vista que una vez reguladas las atribuciones administrativas del municipio en las constituciones de 1871 y 1873 los regidores solo podían justificar su gasto acorde a las funciones administrativas que se habían definido en las constituciones. El margen de acción para los regidores era escaso, aumentar su partida presupuestal debía estar en consonancia con el cumplimiento de sus responsabilidades particularmente en el registro de contribuyentes y en materia de justicia, dos prioridades del estado liberal decimonónico.

En Orizaba, la comisión de Hacienda encargada de formar el presupuesto de 1878 puso especial interés en explicar a la Tesorería del estado las razones de su gasto en el gobierno de su territorio. En la distribución de los recursos se identifican cuatro ramos que reflejan las tareas del gobierno local. Desde el debate del constituyente de 1857 se había señalado la importancia del gobierno administrativo en el desarrollo de las instituciones políticas del estado nación. En los municipios veracruzanos y acorde a la definición de sus atribuciones signadas en la Constitución de 1873, el fortalecimiento del carácter administrativo en el municipio de Orizaba se refleja en el monto de recursos destinado a sufragar los salarios de su creciente nómina de funcionarios. Los salarios se presupuestaban en 9,342 pesos, 16 centavos mismos que se dis-

tribuían entre la secretaría, los juzgados, la tesorería y el registro civil. De ellos, la oficina que más demandó recursos era la de Hacienda por el número de funcionarios encargados del registro de contribuyentes. Otra de las tareas asignadas al municipio era mantener el orden social en el Estado lo que sin duda se refleja en los recursos destinados al buen funcionamiento de las cárceles y a la policía municipal con un presupuesto de 19,448 pesos. Un monto muy superior a lo que el municipio destinaba a la instrucción pública con un presupuesto de 7,500 pesos. El último ramo era el de obra pública compuesto por gastos en salubridad, hospicios y mejoramiento urbano que demandaba recursos por 21,053 pesos. Para los miembros de la Comisión las prioridades de su presupuesto estaban acordes a las funciones de gobierno, a la jurisdicción y administración que se ejercía y las acciones destinadas a cumplir con el proyecto liberal de buen gobierno.

Cuadro 1. Presupuesto de gastos, 1878

Ramo	Monto	Ramo	Monto
Secretaría del ayuntamiento	1,396	Ramo de aguas	960
Cárceles de ambos sexos	7,380	Tesorería municipal	5,761.16
Instrucción pública	7,500	Junta de caridad	3,780
Policía municipal	12,063	Festividades nacionales	200
Salubridad y vacuna	864	Registro civil	385
Administración de justicia	1,800	Paseos públicos	700
Policía urbana, obras públicas y reloj	4,760	Mejoras materiales	4,000
Alumbrado público	4,925	Casa de rastro	1,064

Fuente: AMO, Porfiriato, vol 2, arbitrios, caja 282, exp. 16.

En el informe presentado por la Comisión de Hacienda municipal a propósito del gasto proyectado para 1880 se informó al pleno de regidores y demás autoridades estatales que no obstante las buenas finanzas que la Hacienda municipal había reportado desde los años de 1878, se realizaban todo tipo de economías para el uso eficiente del gasto. Para

ello se había hecho necesario la introducción de reformas acordes al “progreso y la utilidad pública”. No obstante, salarios y obra pública aumentaban sus gastos. En el primer caso, las oficinas de Hacienda y la secretaría del ayuntamiento demandaron en algunos casos un aumento de salarios y de personal para cubrir “la práctica administrativa de los negocios que tiene a su cargo esta h. Corporación”.³⁴³ En lo que corresponde a obra pública destacan los recursos destinados a la construcción o reparación de edificios de gobierno e infraestructura para el desarrollo actividades económicas.

Los rubros de gastos en el municipio de Orizaba eran acordes a las funciones administrativas y de gobierno del territorio. Los regidores ofrecían a los ciudadanos bienes y servicios tales como educación, obra pública y seguridad como una contraprestación por el pago de sus contribuciones. Esta respuesta está basada en el principio liberal y la legitimidad en el pago de un impuesto al municipio. Pero las partidas de gasto también permiten entender la formas de interacción entre el municipio y el gobierno estatal, los rubros de cárceles, policía, justicia y secretaría representaban los costos del funcionamiento del municipio en respuesta al proyecto político del gobierno estatal que era ampliar el número de funcionarios para las oficinas encargadas de justicia y Hacienda, cumplir con las necesidades de gobierno liberal fortalecía el vínculo político entre el estado y el municipio. No debe desdeñarse el hecho que Orizaba fue nombrada capital de los poderes estatal en el periodo de 1874-1878 lo que sin duda es un elemento a considerar en las buenas relaciones entre la elite política estatal y la municipal.

Una lectura del presupuesto de gastos en su dimensión política puede ofrecer elementos para comprender la importancia que los regidores concedían a unos rubros frente a otros, el más evidente fue el costo en cárceles y policía, pero también la puesta en marcha de los juzgados, la tesorería y el registro civil, tres áreas fundamentales de la Constitución de 1857 y, por tanto, del discurso liberal. Otro elemento que conviene señalar de las partidas de gasto es el interés de los regidores por asegurar la continuidad de sus funcionarios, el municipio debía otorgar

³⁴³ AMO, Porfiriano, vol. 2, arbitrios caja 281, exp. 20.

garantías a sus policías, por ejemplo, de sus salarios para evitar que “si hoy prestan garantías los que desempeñan esos puestos no puede asegurarse que conceda lo mismo en lo futuro con otro personal”.³⁴⁴ La comisión de Hacienda solicitaba al pleno de regidores que se votara favorablemente sus propuestas de aumento de salarios a los veladores y no descontarles el costo de su vestuario pues para este ya se había presupuestado una partida de gastos.

Para los regidores orizabeños, el aumento en las partidas de gasto de policía o para salarios a funcionarios de justicia encontraba su razón en las necesidades de sus ciudadanos, una población que aumentaba por la inmigración y que demandaba obras públicas y seguridad o el empedrado de sus banquetas,³⁴⁵ pero es evidente también que en el discurso y en la práctica la distribución de los ingresos fortalecía el poder del estado en el gobierno del territorio, en este caso desde el municipio. Al respecto, conviene señalar la importancia que en el periodo de 1878 a 1885 las distintas comisiones de Hacienda concedieron a explicar el gasto, no así los ingresos que estaban facultados en la legislación, por el contrario el gasto debía realizarse según las funciones de administración del territorio municipal.

Para la Comisión de Hacienda encargada de definir el presupuesto de 1885, el aumento del gasto en el ramo de policía era el único recurso “para asegurar la paz y el orden social”, para ese año las fuerzas del orden se integraban por 92 celadores, primer y segundo comandante, dos oficiales, dos sargentos, cinco cabos y un celador montado.³⁴⁶ Sin dejar de reconocer las necesidades de los otros ramos, la Comisión de Hacienda solicitaba que se aprobara el presupuesto de gasto y si era necesario realizar “economías” en otros rubros o incluso aumentar el valor de los arbitrios.³⁴⁷ Y si bien la Comisión no daba opciones para

³⁴⁴ AMO, Porfiriato, vol. 2, arbitrios, caja 281, exp. 24.

³⁴⁵ Por ejemplo lo señalado para el presupuesto de 1881: “Obra es esta de suma importancia para subsanar en la actual las deformidades que resaltan en las referidas calles provenientes de su rápido declive para facilitar a la vía urbana establecida en ellas mejor líneas de dirección y para que la comodidad que ofrezca al tránsito público después que se hayan a de disputarle a la mejora de las demás calles paralelas y céntricas también estableciendo los terraplenes que necesitan para darles un bello aspecto” AMO, Porfiriato, vol. 2, arbitrios, caja 281, exp. 24.

³⁴⁶ AMO, Porfiriato, vol. 2, arbitrios, caja 281, exp. 42.

³⁴⁷ AMO, Porfiriato, vol. 2, arbitrios, caja 281, exp. 42.

aumentar el ingreso por arbitrios, sí dejó en claro al pleno de regidores que un aumento en el número de policías aseguraba la paz pública, pero también apoyaría con el cobro de multas a aquellos ciudadanos que alteraban la paz social o que habían sido denunciados por algún funcionario de la aduana. Con ello, la Comisión otorgaba elementos para asegurar que además del pleno de regidores, el presupuesto obtuviera el visto bueno de los funcionarios estatales.

Lo hasta ahora señalado del incremento y fortalecimiento del gasto relacionado con el gobierno y administración del territorio municipal es reflejo de un presupuesto de ingresos consolidado y con un crecimiento en la fiscalización del comercio en sus distintos rubros y el gravamen a fincas urbanas. En lo que refiere a los ingresos debe considerarse el carácter de presupuesto y por lo tanto eran ingresos estimados, sin embargo, la Comisión de Hacienda explicaba al pleno de regidores que los montos signados tomaban en consideración el ingreso del año anterior y en el aumento en la matrícula de contribuyentes, información reportada por los funcionarios de la Tesorería Municipal y ratificados por el jefe político. Esta información permitía a los miembros de la Comisión ofrecer un presupuesto de ingresos lo más acorde a las necesidades de una ciudad en la que el ayuntamiento como su genuino representante estaba decidido a impulsar el progreso y utilidad en todos sus ramos.

Otro elemento que conviene señalar de los presupuestos de ingresos del municipio de Orizaba es el fortalecimiento de una Hacienda sostenida en el registro puntual de contribuyentes fiscalizados de manera directa o indirecta. Un sistema de contribuciones mixtas que requería un número importante de funcionarios encargados de vigilar y recaudar las contribuciones. Un último señalamiento del presupuesto de ingresos y del control de contribuyentes es la insistencia señalada por la Comisión que las formas de fiscalización a los actores económicos, no obstante que en el presupuesto fuesen estimadas, se realizaban acuerdos a las negociaciones individuales y no por el peso de las comunidades de causantes. Es decir, en otro tiempo, una contribución corporativa por comercio o agricultura facilitaría la formación de un ingreso estimado, pero estas prácticas eran de antiguo régimen. En un régimen liberal de derechos y obligaciones individuales, el pre-

supuesto de ingresos se sustentaba en el registro de causantes, en la definición de las tasas impositivas por la actividad económica y en la fiscalización diaria del comercio.

Cuadro 2. Presupuesto de ingresos 1880, 1885

Ramo	1880	Porcentaje	1885	Porcentaje
Derecho municipal	18,929	36.55	31,566	43.58
Fincas urbanas y rústicas	8,738	16.89	10,043	13.86
Patentes de licores	1,037	2.00	1,536	2.12
Patente de pulque	1,440	2.78	960	1.33
Ramo de agua	2,423	4.68	3,995	5.52
Plaza de mercado	5,469	10.56	6,469	8.93
Fiel contraste	130	0.25	130	0.18
Carruajes	1,200	2.30	960	1.33
Casa de rastro	7,000	13.50	9,000	12.42
Patente a establecimientos mercantiles	1,315	2.54	1,881	2.60
Contribución de loterías foráneas	360	0.70	0	0
Patente de merceros	6	0.01	30	0.04
Patente de casas de empeño	576	1.11	540	0.75
Hoteles y fondas y mesones	251	0.48	294	0.41
Billares y boliches	96	0.19	120	0.17
Fábricas de cerveza	60	0.12	96	0.13
Música ambulante	6	0.01	10	0.01
Policía municipal	2,760	5.33	2,306	3.18
Diez por ciento federal	0	0	2,000	2.76
Contribución sobre canales	0	0	500	0.69
Totales	51,796	100	72,436	100

Fuente: AMO, Porfiriato, vol. 2, arbitrios, caja 281, exp. 20; Porfiriato, vol. 2, arbitrios, caja 282, exp. 42.

Los presupuestos de 1880 y de 1885 ofrecen un buen registro del comportamiento de los ingresos y los ramos que financiaban el creciente gasto municipal y para su análisis se pueden organizar en cuatro grandes grupos de ingresos. El primero se integra por aquellos gravámenes cuya matriz estaba en las atribuciones que como entidad política el municipio había consolidado desde el siglo XVIII, con los ramos: derecho municipal, plaza de mercado y casa de rastro; los primeros dos se cobraban como gravamen indirecto al comercio en el mercado y su plaza y por lo tanto gravaban la comercialización de bienes producidos en la jurisdicción de la ciudad; la casa de rastro era por la introducción de ganado. El segundo grupo eran aquellos gravámenes que se recaudaban acorde a los bienes y servicios que los causantes obtenían de su pago: ramo de agua, fiel contraste³⁴⁸, carruajes, canales y policía municipal, aunque en el último caso eran recursos que se obtenían del pago de multas. Estos dos grupos son gravámenes con una matriz de antiguo régimen y acorde a las potestades jurisdiccionales y de gobierno en el que la vecindad contribuye al mantenimiento del gobierno de la ciudad.

En el tercer grupo se aprecian aquellos gravámenes en sintonía con una matriz liberal y recaudados por la actividad económica del causante, aquí se pueden clasificar los patentes: licores, pulque, establecimientos mercantiles, merceros³⁴⁹, casas de empeño, billares y boliches, fábricas de cerveza y diversiones (billares, boliches, música). En este grupo está presente una concepción distinta de la fiscalidad municipal, no es ya el causante o los bienes y servicios lo que otorga facultades y legitimidad al municipio para su cobro, es la autorización que se obtiene del poder municipal para realizar determinada actividad u oficio. Por último, estarían los gravámenes cuya jurisdicción y legitimidad para su cobro se encuentra dada por el gobierno estatal o federal, el gravamen a fincas urbanas y el 10 por ciento federal.

De los gravámenes presentes en los presupuestos de 1880 y 1885 conviene señalar los llamados de patente cuya introducción al fisco municipal

³⁴⁸ Oficio de origen hispano encargado de certificar los pesos y medidas en la plaza del mercado y en las carnicerías.

³⁴⁹ Comercio ambulante generalmente de cosas de poco valor.

fueron en 1851 como parte de sus facultades para gravar los establecimientos comerciales. Sin embargo, para el decenio de 1870, el patente se extendió a bebidas alcohólicas, ambulantes y casas de empeño. El principio de fiscalización era el mismo, los causantes se clasificaban acorde a la importancia del establecimiento que era resultado del capital invertido, producción, ubicación, tamaño del establecimiento y número de empleados. En su conjunto, la recaudación por patente alcanza un 9 por ciento de ingresos respecto al total, pero si consideramos la estadística municipal de 1884, el gravamen mostraba elementos para aumentar su participación en el conjunto del erario municipal. La estadística fue realizada por el jefe político con información aportada por los funcionarios del municipio y si bien registra aquellos establecimientos dedicados a la producción mediante el uso de técnicas mecánicas, en el mismo informe se señala que es común que también se realicen menores. En la estadística se registraron 325 establecimientos, por su número destacan los dedicados a alfarerías, carpinterías, chocolaterías, dulcerías, herrerías, laboratorios dentales, panaderías, peluquerías, sastrerías, zapaterías y velerías, con más de 10 establecimientos cada uno. Por el monto del capital invertido los dedicados a la producción de cerveza, puros y cigarros superaban los diez mil pesos, mientras que las fábricas de azúcar, aguardiente e hilados excedían los 70,000 pesos hasta los 280,000 de la fábrica de hilados.³⁵⁰ El censo “industrial” muestra la transformación económica de la ciudad de Orizaba y la diversificación de la producción y por lo tanto la incorporación de bienes a la comercialización y en consecuencia a la fiscalización del municipio.

En lo que refiere a los gravámenes que forman parte de la jurisdicción estatal, el gravamen a fincas urbanas y rústicas tiene una participación importante y se consolida dentro del conjunto de ingresos del fisco municipal, pero sin duda es reflejo de los esfuerzos de regidores y funcionarios por controlar el registro y evaluación de los causantes. En lo que se refiere a la Contribución federal es resultado de las disposiciones del timbre, una primera intromisión de la fiscalidad federal en las jurisdicciones de los estados. No obstante la presencia de dos gravámenes ajenos a la jurisdicción municipal, el porcentaje es menor en el con-

³⁵⁰ AMO, Porfiriato, vol. 2, jefatura política, estadística, caja, 298, exp. 12.

junto de ingresos, por lo que ambos presupuestos reflejan la fortaleza de la fiscalidad municipal al registrar un 83 por ciento de ingresos de su exclusiva competencia. Un porcentaje de ingresos como reflejo del fortalecimiento político de la ciudad y del fortalecimiento de su economía.

Lo señalado para los presupuestos de ingreso para los ejercicios fiscales de 1880 y 1885 reflejan la fortaleza de la Hacienda municipal con un 83 por ciento de su presupuesto exclusivo de la potestad municipal. Una entidad política cuya fiscalidad tuvo capacidad de adaptación a las condiciones económicas de la ciudad, por ejemplo, con la introducción del derecho de patente y que se multiplicó según las actividades económicas de los causantes. En este contexto, la fiscalidad estatal y federal tiene un significado menor en los ingresos de la Hacienda municipal. En lo que atañe a la relación entre la hacienda estatal y la Hacienda municipal, para este periodo puede señalarse una total independencia de la Hacienda municipal, pues no obstante contar con la autorización para recaudar un porcentaje del gravamen a fincas urbanas y rústicas, estos representan solo en 17 por ciento del ingreso de total. Es decir, que la capacidad de coacción fiscal que la hacienda estatal o el gobernador quisieran ejercer sobre los regidores pierde fuerza al no depender sus arcas de un impuesto de carácter estatal. Es en este contexto que es importante analizar los efectos de la reforma fiscal veracruzana que prohibió los gravámenes al consumo y al tráfico y circulación de mercancías. Una prohibición que significaba para la Hacienda orizabeña dejar de percibir un 47 por ciento de sus ingresos por concepto de derecho municipal y plaza de mercado. La independencia que hasta 1886 había mantenido la Hacienda municipal, se enfrentó a la reforma fiscal y a la prohibición de los derechos de consumo.

La respuesta de la Hacienda municipal a la reforma fiscal

A la par del fortalecimiento de las atribuciones de la Hacienda estatal, a nivel federal se desarrollaba un intenso debate para lograr una reforma fiscal que eliminara las alcabalas, los impuestos al consumo y al tráfico de bienes nacionales e importación de efectos extranjeros.³⁵¹ El resulta-

³⁵¹ Rhi Sausi y Molina, *El mal necesario*, 2014.

do del debate en Veracruz fue una reforma fiscal que tuvo como principio definir las obligaciones de los ciudadanos, el papel de los impuestos y consolidar un sistema fiscal único y controlado por la Hacienda estatal.³⁵² El gobernador Mier y Terán explicó la necesidad de una legislación fiscal “equitativa y razonable” que permitiera a los ciudadanos establecer una relación entre su contribución y los gastos públicos. Para el gobernador, la base de una reforma fiscal y su éxito estaba en el papel del ciudadano y su comprensión de que las finanzas públicas se formaban con impuestos. En el mismo sentido si se reconocía como principio la igualdad del ciudadano ante la ley, los impuestos debían gravitar en iguales circunstancias de derechos y obligaciones.³⁵³ Con estos principios, durante la gubernatura de Juan de la Luz Enríquez se consolidó un proyecto reformista que al tiempo que disminuyó el número de figuras impositivas fortaleció las potestades fiscales del estado en detrimento de los municipios. La propiedad, urbana y rústica, la producción y las manufacturas fueron fiscalizados por la Hacienda estatal. Una potestad fiscal basada en la naturaleza directa de los gravámenes y en ampliar la base de los contribuyentes sujetos. Con ello, el fisco veracruzano se sumaba a los esfuerzos de la federación con la abolición de los derechos de consumo ratificando el decreto de eliminar las alcabalas a partir de enero de 1887. Un decreto que particularmente tenía efectos negativos en los ayuntamientos cuyas finanzas se sostenían en infinidad de derechos de consumo y cuyos ingresos parecían recuperarse de los años de guerra.

Además de los llamados derechos de consumo que respondían a naturalezas fiscales y económicas tan diversas como ayuntamientos existieron en el estado veracruzano, la reforma fiscal se propuso eliminar los impuestos conocidos como bultos o derechos de piso que eran gravámenes a la comercialización. Por la importancia de la reforma que derogaba las alcabalas y los derechos de consumo, desde junio de 1886 la Hacienda estatal envió comunicaciones a los jefes políticos y a los municipios para que iniciaran los “trabajos preparatorios” y se dejaran de

³⁵² Un análisis de la reforma fiscal puede verse en: Celaya Nández, “La revolución económica, 2018b.

³⁵³ Mier y Terán, “Memoria del gobernador, 1986, pp. 1934-1938.

cobrar dichos gravámenes. Al mismo tiempo, el comunicado pedía que no hubiese preocupación en los regimientos pues los recursos que pudiesen perderse se sustituirían por “un aumento equivalente a su monto en la cuotización del derecho de patente”. El proyecto de un impuesto de competencia estatal del que obtendrían una parte proporcional los ayuntamientos buscaba “facilitarles la organización de sus futuros ingresos y establecer entre estos y los del Estado cierta uniformidad”.³⁵⁴ El derecho de patente de larga tradición en las finanzas municipales de Orizaba se incorporaba a la jurisdicción de la Hacienda estatal y no cambiaba la naturaleza de su definición, era un impuesto directo acorde a los principios de la reforma liberal. Es decir, los causantes eran tasados por el monto de capital invertido, las condiciones y ubicación del establecimiento, la producción y el número de empleados. El patente de jurisdicción estatal incorporó además al comercio de ambulantes y a los talleres industriales y fábricas.³⁵⁵ El resultado fue un impuesto distribuido en 165 categorías en respuesta a los tipos de establecimientos.

En la administración del nuevo gravamen, la Tesorería estatal mantuvo la estructura diseñada por los munícipes orizabeños, el uso de Juntas integradas por vecinos, un regidor y el jefe político para enlistar a los causantes por el tipo de negocios y definir el monto de la contribución. Es posible que durante el tiempo que la ciudad de Orizaba fungió como capital del Estado, los funcionarios tuvieron conocimiento del gravamen o que los informes y presupuestos que la municipalidad entregaba a la Tesorería estatal mostraran las ventajas de un gravamen como el patente y de su capacidad para incorporar a comerciantes, pero también a un creciente sector de causantes dedicados a la producción manufacturera. Como lo mostraron los presupuestos que el municipio entregaba a la Tesorería del Estado, en el quinquenio de 1880 a 1885, los

³⁵⁴ UV, USBI-X, PO, tomo VI, 29 de junio de 1886, no. 77.

³⁵⁵ “Decreto Número 77, La H. Legislatura del estado libre y soberano de Veracruz, Llave, en nombre del pueblo decreta: Desde el 1° de marzo próximo todos los giros mercantiles, establecimientos industriales y talleres de artes y oficios establecidos en el estado y que en lo sucesivo se establezcan, no comprendidos expresamente en las exenciones que determina esta ley, causarán para las rentas del mismo estado la contribución de patente, ya sea que estén situados en tiendas abiertas a la calle, en el interior de las fincas, de los mercados públicos o en otros puntos. También causarán la contribución de patente los comerciantes ambulantes.” Blázquez y Corzo, *Colección de leyes*, 1997, tomo VIII, pp. 558-573.

derechos de patente que se cobraban a licores, pulque, comercio establecido, ambulante y casas de empeño, mantuvieron ingresos constantes. El patente resolvió un dilema presente en el debate político, cómo mantener a los causantes por actividades mercantiles que con la abolición de la alcabala y los derechos de consumo se veían librados del fisco estatal. Por último, el patente incorporaría las transformaciones de la economía veracruzana en el sector industrial.

El decreto de abolición de alcabalas señalaba diciembre de 1886 como fecha última para la vigencia de este tipo de derechos, mientras que el derecho de patente se empezaría a recaudar en marzo de 1887. Es de suponer que el tiempo entre ambos decretos era para dar oportunidad a los funcionarios estatales y municipales de organizar las Juntas de cotización y el registro de los contribuyentes. En este sentido, el gobernador solicitaba el apoyo de los jefes políticos para que los ayuntamientos elaborasen sus presupuestos de 1887 considerando que no podrían cobrarse gravámenes al consumo y al tráfico de mercancías. En el caso de la parte proporcional, se informó que se estimaría de los ingresos que por la supresión de alcabalas y derechos de consumo dejasen de recaudar y que en el caso de patente podría llegar hasta el 50 por ciento de lo que cobrase la Hacienda estatal. La disposición flexible que dejaba a consideración de los municipios el porcentaje respecto a lo recaudado por la Hacienda estatal fue ocasión para controversias o para que tomaran como opción cobrar el 50 por ciento de las cuotas fijadas por el Estado. Por lo menos esa fue la posición de los regidores en Veracruz que tomaron la opción del 50 por ciento y que comunicaron a sus causantes. El diario “Ferrocarril veracruzano” se hizo eco de las quejas y alarmas de los contribuyentes que veían incrementadas sus obligaciones para con el estado y el municipio.³⁵⁶

³⁵⁶ Las notas publicadas por “El ferrocarril de Veracruz” se reprodujeron en el *Periódico Oficial* y los editores encargados del Diario señalaron que, si bien era “legal” el procedimiento de cobrar hasta un 50 por ciento respecto de la cuota estatal, no era oportuna y concluían “nos permitimos indicarle que el 50 por ciento que concede la ley a los ayuntamientos sobre las cuotas del Estado en el derecho de patente tiene por objeto lo que los municipios anteriormente cobraban por derecho de consumo. Pocos municipios obtendrán con eso 50 por ciento la compensación de lo que antes cobraban por alcabalas, y no cobrarlo en los momentos de empezar a regir la ley, sería tanto como establecer el desnivel en sus rentas”. UV, USB1-X, PO, tomo VI, martes 22 de marzo de 1887, no. 191, p. 1.

El comunicado de la Secretaría de Hacienda manifestaba que la abolición de las alcabalas era un proyecto que no consideraría excepciones o dilaciones en el cumplimiento de las disposiciones referidas a la prohibición de impuestos al consumo.³⁵⁷ Orizaba respondió a los nuevos ordenamientos fiscales argumentando las dificultades para formar un presupuesto cuando aún no se tenía noticia de la fiscalización que realizaban las juntas encargadas del derecho de patente. En estas condiciones, el presupuesto de ingresos y gastos se entregó en marzo de 1887, cuando las arcas municipales iniciaron el cobro del patente.³⁵⁸

En un contexto de reforma política y fiscal que fortalecía el papel del gobierno estatal como garante de las libertades políticas y económicas y a los municipios como sus ejecutores, los regimientos estaban obligados a cumplir con los nuevos requerimientos administrativos de la hacienda estatal y negociar con la Legislatura recursos extraordinarios. Los ayuntamientos pudieron solicitar a la Legislatura y al gobernador les autorizase contribuciones particulares acordes a las condiciones económicas, poblacionales y territoriales del municipio, lo que significó según la solicitud o negociación del ayuntamiento, se mantuvieron gravámenes como el de bultos o derechos de piso. En el avance de una reforma federal que controlaba la capacidad recaudatoria de los estados, en el caso veracruzano la Legislatura siguió una política similar con sus municipios al limitar sus opciones de ingresos fiscales pero al

³⁵⁷ AHV, Libro 39, sesión de 16 de noviembre de 1886, foja 696. Este tipo de decretos de abolición ya se habían dictado en otro momento, pero no se había cumplido. Quizá por esta experiencia de promesas incumplidas, en julio de 1886 los regidores del municipio de Veracruz consultaron con su comisión de hacienda sobre cómo proceder en la formación de su presupuesto frente a la supresión de alcabalas. El ayuntamiento porteño y su posición frente a la reforma fiscal particularmente con la derogación de alcabalas fue compleja por la condición del municipio con aduana y por lo tanto la defensa de sus prerrogativas fiscales y necesidades de recursos para atender la complejidad urbana, económica y social de la ciudad. Un ejemplo de las difíciles relaciones puede verse en la consulta enviada a la legislatura solicitando “la creación de municipios autónomos”. La respuesta de la Legislatura fue que no era procedente su solicitud en vista que según la Constitución: “los ayuntamientos del Estado deben ser iguales y tener las mismas facultades”. En las actas del cabildo no se ha encontrado referencia de la naturaleza de la propuesta o su debate en comisiones, pero resulta significativo que en el contexto de una reforma fiscal en la que era evidente el municipio porteño perdería facultades fiscales y sus preciados ingresos, presentase esta consulta a la Legislatura. UV, USBI-X, PO, Tomo VI, no. 89, 27 de julio de 1886.

³⁵⁸ AMO, Porfiriato, vol. 2, arbitrios, caja 282, exp. 50.

mismo tiempo posicionarse como el espacio mediador de los derechos y obligaciones de los actores económicos e institucionales.

Además del derecho de patente, otro decreto que limitaba las facultades fiscales de los municipios fue la extensión del impuesto personal. Por un decreto de la Legislatura estatal de 1885, el llamado impuesto personal que desde 1874 causaban los empleados públicos, sería causado por todos los habitantes varones en edad de 18 a 60 años y con un capital físico o moral. En la circular que la Hacienda envió a los ayuntamientos se comunicó que era resultado de la propuesta del gobernador y de un debate que exigía “prescindir de algunos impuestos indirectos”.³⁵⁹ La reforma al impuesto personal aumentó la base tributaria de la Hacienda estatal y el cumplimiento de su pago se aseguró con el apoyo de los municipios y jefes políticos, pero también porque su pago era coactivo pues aseguraba los derechos políticos del ciudadano.³⁶⁰

El proyecto liberal en Veracruz transformó las relaciones y los equilibrios de poder entre el gobierno estatal y sus ayuntamientos. Un cambio que debe leerse en su dimensión política y fiscal. En el primer caso, la Constitución local redefinió las funciones del municipio al ubicarlo como una entidad administrativa por lo que su autonomía se vio restringida a las decisiones estatales y a la vigilancia del jefe político. Esta condición facilitó el debilitamiento de sus capacidades fiscales por su carácter de administrador, pero también porque la provisión de bienes públicos las monopolizaba la hacienda estatal. La política de la Legislatura fue fortalecer el carácter administrativo de los municipios al responsabilizarlos de tareas que el gobierno estatal no podía desempeñar del todo. En este sentido, la educación básica y el registro y control de votantes y contribuyentes fueron tareas que debieron realizar los municipios a cambio de aumentar sus recursos fiscales. En el primer caso, eran los ayuntamientos los encargados de la instalación y finan-

³⁵⁹ AMO, Porfiriato, vol. 2, gobierno, reglamentos, caja 225, exp. 37.

³⁶⁰ Un ejemplo de las afectaciones de la expansión del impuesto personal se vivió en los municipios de Tuxpan y Cosamaloapan que desde 1877 tenían autorizado cobrar una contribución personal a sus vecinos para financiar las obras de limpieza de los caminos en Tuxpan y alumbrado público en Cosamaloapan. Con el decreto de 1885 debió suspenderse el pago pues acorde a la doctrina liberal los impuestos no debían duplicarse sobre el mismo sujeto o actividad económica. UV, USBI-X, PO, año 1, núm. 146, 7 de marzo de 1877; año 1, núm. 144, 2 de marzo de 1878.

ciamiento de las escuelas de primeras letras para las que pudieron disponer de impuestos como al tabaco y café, impuesto a la matanza de ganados y el impuesto a sucesiones.

Otra opción de recursos para financiar educación u obras públicas fue mediante partes proporcionales de los impuestos estatales que se quedaban en las arcas municipales, ejemplo de ello fueron el impuesto por derecho de patente, el impuesto de fincas rústicas y urbanas y el impuesto personal. Del impuesto por derecho de patente los ayuntamientos pudieron llegar a percibir hasta el 50 por ciento, en el caso del impuesto personal podrían disponer de un 20 por ciento, además de los rezagos y en el impuesto predial, urbano y rural, podían recaudar hasta un 4 por ciento de una tasa que el estado recaudaba de 5 por ciento.³⁶¹ En los tres casos, los municipios se veían obligados al registro de contribuyentes, a la formación de listas de propiedades y en general al registro de la actividad económica de los contribuyentes sujetos al fisco estatal. Este control además de responder a las necesidades de la Hacienda estatal representaba un beneficio para los municipios pues en la medida que aumentaba el registro de causantes era mayor el monto de recursos que serían transferidos a la hacienda local.

En su último informe de gobierno, Juan de la Luz Enríquez exponía los muchos beneficios de la reforma fiscal, aunque reconocía los problemas de los ayuntamientos para nivelar sus ingresos cuando se habían suspendido los derechos de consumo y otros impuestos especiales que recaían en el comercio. El municipio de Orizaba junto con Xalapa, Veracruz, Córdoba y Tlacotalpan eran ejemplos a seguir por los esfuerzos que realizaban los regidores para economizar en sus gastos.³⁶² Pero también fueron ejemplos para entablar negociaciones con la hacienda estatal por la continuidad de ciertos derechos que en principio la reforma había suspendido. Al respecto conviene señalar la comunicación de 1887 que inició el municipio de Córdoba con su vecino de Orizaba para conocer si éste mantenía el cobro de derechos de bulto a efectos nacionales, los regidores orizabeños después de consultar en el pleno

³⁶¹ Enríquez, "Memoria presentada" 1986, p. 2369.

³⁶² Enríquez, "Memoria que comprende", 1986b p. 2941.

la conveniencia de responder acordaron dar las referencias pedidas por sus vecinos, que el gravamen se cobraba a los bultos que se introducían para el consumo, no así los que salían o transitaban para el comercio en otra jurisdicción.³⁶³ La breve correspondencia entre los municipios ofrece recursos para seguir los traslapes, acuerdos y excepciones entre la reforma fiscal tan defendida por el gobernador Enríquez y la respuesta de los municipios. El presupuesto de ingresos de Orizaba para los ejercicios fiscales de 1887 y 1890 aportan elementos para entender la respuesta a la reforma fiscal y mantener el nivel de ingresos.

Cuadro 3. Plan de presupuesto, 1887, 1890

Ingreso	1887	Porcentaje	1890	Porcentaje
Fincas urbanas y rústicas	9,978.68	13.44	14,706.88	17.52
Patente para venta de licores	1,527.00	2.06	1,347.00	1.60
Plaza de mercado	7,341.00	9.89	7,471.00	8.90
Casa de rastro	8,700.00	11.72	8,800.00	10.49
Impuesto personal (20%)	800	1.08	1,600.00	1.91
Loterías foráneas	1,200.00	1.62	200.00	0.24
Ramo de aguas	3,296.50	4.44	3,938.50	4.69
Impuesto sobre carruajes	1,200.00	1.62	1,200.00	1.43
Policía municipal	8,100.00	11.02	4,550.00	5.42
Contribución sobre canales	100.00	0.13	150.00	0.18
Ramo de cárceles	2,000.00	2.69	0	0
Derecho de patente a establecimientos mercantiles e industriales (50%)	12,000.00	16.16	8,970.00	10.69
Contribución sobre husos y molinetes de las fábricas	1,448.28	1.95	1,594.80	1.90
Impuesto sobre piso municipal (bultos)	16,300.00	21.96	17,838.34	21.25
Fiel contraste	136.00	0.18	96.00	0.11
Renta de sitios	30	00.04	123.00	0.15

³⁶³ AMO, Porfiriato vol. 1, gobierno, correspondencia, caja 110, exp. 122.

Ingreso	1887	Porcentaje	1890	Porcentaje
Reintegros	0	0	2,460	2.93
Iguales	0	0	6,980.00	8.32
Total	74,237.46	100	83,925.52	100

Fuente: AMO, Porfiriato, vol. 2, arbitrios, caja 282, exp. 50; vol. 2, arbitrios, caja 282, exp. 59.

En el periodo que comprende el decenio de 1880, la Hacienda municipal de Orizaba tuvo un crecimiento sostenido en sus ingresos, no obstante, la reforma que prohibió el cobro de derechos de consumo, al final del decenio los ingresos tuvieron una tasa de crecimiento del 62 por ciento. Las condiciones económicas de la jurisdicción municipal coadyuvaron al fortalecimiento de la fiscalidad municipal, el censo de 1884 y los sucesivos registros de causantes muestran la importancia de la expansión mercantil y el desarrollo de una producción manufacturera en talleres y fábricas que antes de la reforma contribuían al erario local y con la abolición de la alcabala y los derechos de consumo se incorporaron al derecho de patente.

En ese sentido, la reforma estatal que abolió los derechos de consumo no alteró la estructura fiscal municipal, de hecho fortaleció el derecho de patente pues el diseño estatal incluía a un número más extenso de causantes, lo que se refleja en 1887 con un 16,66 por ciento, aunado al patente de licores que mantuvo el municipio. En la misma línea de fortalecimiento de ingresos de jurisdicción estatal se encuentra el gravamen a fincas urbanas con un 13 por ciento en 1887 para llegar hasta 17 por ciento en 1890. Si consideramos ambos gravámenes en los presupuestos de 1887 y 1890, alcanzaron un promedio de 29 por ciento de participación en el presupuesto anual. Es decir, el 70 por ciento de los ingresos de la Hacienda municipal se mantuvieron como parte de la jurisdicción local y no dependían de los ingresos, transferencias o cambios en el fisco estatal.

Otra lectura global de ambos presupuestos es que no obstante la política liberal de fortalecer gravámenes directos, la Hacienda municipal mantuvo gravámenes de carácter indirecto como fue el impuesto al piso municipal que representó en ambos presupuestos un 21 por ciento de

los ingresos totales. Este impuesto lo causarían el ingreso de bultos con efectos nacionales como la harina, jabón, tabaco labrado, cigarros, papel, aguardiente, azúcar y cerveza y efectos extranjeros como lienzos, ropa, medicinas y alhajas. Las excepciones eran la introducción de bienes “a los hombros” y los fabricados por los indígenas.³⁶⁴ Sin duda se mantiene un gravamen al tráfico de mercancías, pero es de suponer que aunque también están incorporados al patente en establecimientos mercantiles o en fábricas de aguardiente y cerveza, el piso municipal fiscaliza al comerciante que no estaba comprendido en la fiscalidad estatal. De ahí su nombre, un legítimo impuesto local sin ninguna relación al consumo cobrado por “rodada, por plazas y más adecuado a su naturaleza u objetos que el que se pudiera cobrarse por caballos, perros u otro inmueble”.

La observación resulta pertinente pues muestra la estrategia del municipio para mantener un ingreso. En el presupuesto entregado en marzo de 1887, para ejercerse el mismo año, la Comisión municipal explicó que el ingreso por concepto de piso continuaría en vista que las disposiciones relativas al patente que gravaba “capitales e industrias”, permitía gravar todo aquello que no estuviera dentro de esos términos. Es decir, el impuesto llamado de piso, no fiscalizaba el capital o la industria, sino la introducción de bultos a la ciudad e incluso recaía en aquellos causantes que estaban fuera del círculo comercial. Para su continuidad, la Comisión había tenido en cuenta no duplicar la fiscalización a los mismos actores económicos, ello podría significar atentar contra los principios liberales. A favor de la continuidad también estaban las disposiciones estatales y federales que señalaban que los gravámenes “especiales de la localidad” debían estar fundados en la necesidad de gobierno y administración del municipio solicitante y que los recursos recaudados se destinasen “en provecho del mismo público”. Por último, reiteraban que el gravamen causado por los bultos no era exagerado y estaba ajustado a la importancia de los bultos y de hecho solicitaron aumentar un 10 por ciento a las cuotas asignadas a los distintos bultos. No obstante, lo señalado por la Comisión de un ingreso menor, en el conjunto de la Hacienda superaba lo recaudado por patentes.

³⁶⁴ AMO, Porfiriato, vol. 2, arbitrios, caja 282, exp. 50.

La posición de la Comisión Municipal frente a la reforma de 1886 fue reiterar que la prohibición de los derechos de consumo significaría una considerable disminución de sus ingresos y que en caso de no tomar medidas para restituir el ingreso que se perdería, el ayuntamiento debía proceder a disminuir o suprimir la fuerza de la policía o la luz a la ciudad, acciones que podían “desorganizar el orden social” y además “fuente inagotable de desprestigio a la municipalidad o al gobierno”. No debe desdeñarse el hecho que una parte importante de los recursos locales se destinaban al mantenimiento de la seguridad pública, de ahí el señalamiento por parte de la Comisión de una alteración del orden social.³⁶⁵ No obstante la defensa realizada por el municipio, los causantes no parecían dispuestos a aceptar lo que la Comisión municipal definió como un nuevo impuesto, pero que tenía como antecedente el denominado “derecho municipal” que como se observó en los presupuestos de 1880 y 1885, representó un 36.55 por ciento y un 43.58 por ciento respectivamente en los ingresos anuales. El descontento fue recogido en las editoriales del periódico “El reproductor de Orizaba” que denunciaba que los causantes se veían sometidos al pago del derecho de bultos sin tener conocimiento de ley o facultades para la demanda del gravamen. Las reclamaciones de la prensa eran la falta de información que diera legalidad al nuevo gravamen. En el contexto del discurso liberal de derechos y obligaciones de los ciudadanos, el periódico recordaba a las autoridades municipales: “el pueblo no es un rebaño a quien se guía con el callado por la angosta vereda que cuadre a sus gobernantes”. La incertidumbre entre los causantes fue tal, que según el periódico, “se habla de organizar colectivamente la resistencia”.

La nota del periódico orizabeño fue reproducida en el *Periódico oficial del Estado*, esta práctica fue bastante común por parte de los encargados del periódico, sin duda se asumieron como un actor político en temas controversiales particularmente cuando se ponía en duda la legalidad del estado en el gobierno de territorio veracruzano. En este caso, la editorial del *Periódico Oficial* respondió a los editores de *El Reproductor* argumentando que desconocían la legislación fiscal y por lo tanto procedían

³⁶⁵ AMO, Porfiriato, vol. 2, arbitrios, caja 282, exp. 50.

a explicar que las facultades del municipio para el cobro del derecho de bulto estaban en las reformas de la Constitución federal que prohibía los derechos de consumo y en general los gravámenes al tráfico mercantil, en las nuevas disposiciones para el derecho de patente y por último en las facultades del gobernador y su legislatura para “imponer determinados gravámenes locales.³⁶⁶ Y en efecto, la municipalidad de Orizaba logró la autorización de la Hacienda estatal para cobrar el impuesto del piso municipal³⁶⁷ en vista que no contravenía las nuevas disposiciones fiscales, aunque se le pidió que se denominara “bultos”, pero sobre todo que se cuidara de no usar “documentos aduanales”, para su cobro. Sin duda porque esto supondría para los causantes que los derechos de consumo y alcabalatorios habían sobrevivido en la jurisdicción municipal.³⁶⁸ En este sentido es comprensible que los editores del Periódico Oficial se cuidaran de referirse al gravamen como un cobro a “bultos”, aunque en el presupuesto la Comisión municipal se refiriera a este como piso municipal y como ya se ha señalado se cobraba a la introducción de ciertos efectos.

La reforma fiscal y la prohibición de los derechos de consumo ofreció una ventana de oportunidad, un espacio de diálogo para justificar nuevas atribuciones fiscales del municipio. Aunado al cobro del llamado “piso municipal”, la Comisión definió otros ingresos, acorde al gasto, fue el caso de los egresos por alimentación de presos, el gravamen lo pagaban las localidades y rancherías que enviaban sus presos a la cárcel de Orizaba y que si bien no representaba un porcentaje considerable en el conjunto de ingresos, destaca como estrategia del municipio para corresponsabilizar a otras localidades por un bien público ofrecido por la cabecera munici-

³⁶⁶ UV, USBI-X, PO, tomo VI, núm. 194, 29 de marzo de 1887, p. 1.

³⁶⁷ Decreto no. 54 de la H. Legislatura del Estado libre y soberano. “Artículo 1. Continuará causándose en el municipio de Orizaba el impuesto a que se refieren los decretos 90 de 1874; 127, 165 y 41 de 1882, bajo la denominación de “piso municipal”.” 12 de noviembre de 1887” Blázquez y Corzo, *Colección de leyes*, 1997, Tomo IX, p. 204.

³⁶⁸ “El Secretario del Superior Gobierno del Estado en oficio no. 3, fecha 17 del actual se sirve decirme lo que sigue: El impuesto especial sobre bultos que se ha venido recaudando puede seguirlo cobrando el H. Ayuntamiento y así se ha dispuesto que lo haga en vez del denominado impuesto de piso municipal, pero conviene que el citado H. Cuerpo escoja el medio de hacer ese cobro de suerte que sin exponerse a que alguna parte sea malversado al hacerse percepción por la circunstancia de no existir documentos aduanales no se ocasionen molestias al comerciante”. AMO, Porfiriato, vol. 2, arbitrios caja 282, exp. 50.

pal. Un último gravamen que se incorporó al fisco municipal posterior a la reforma fue la contribución sobre husos y molinetes de las fábricas, que en los presupuestos de 1887 y 1890 está cercano al 2 por ciento, sin embargo, su incorporación será fundamental en el corto plazo por el fortalecimiento de la vocación fabril en la ciudad de Orizaba.

En lo que atañe al gasto y en vista de las lecturas favorables de ambos presupuestos por parte de la Tesorería estatal no sufrió cambios significativos, se mantuvo como prioridad los destinados a la seguridad pública y a los gastos de administración y gobierno de la ciudad. En el ejercicio fiscal de 1890 destaca el destino de recursos a obra pública, esto como parte de la política de mejoramiento y transformación urbana y signo de la modernidad urbana, el progreso y la utilidad pública que encabezaba el ayuntamiento.

Conclusiones

Como bien señalaba Valentín Gómez Farías, los municipios presentaban realidades tan complejas y variadas según su distribución en el territorio nacional. En 1880, el gobierno local en el territorio veracruzano se integraba por 198 municipios articulados a 18 distritos cantonales. En estas condiciones, gobernadores y legislaturas debieron plantearse una reforma fiscal en respuesta a condiciones tan disímiles como población y actividades económicas existían en el estado. Otro de los retos para diseñar una política fiscal uniforme fue conocer las distintas trayectorias de una fiscalidad local que en buena parte había nacido en el siglo XVIII y consolidado a la luz de las transformaciones de la guerra de independencia y de los sucesivos conflictos militares de la primera mitad del siglo XIX. En este complejo escenario, el uso de los presupuestos ofreció información para conocer las jurisdicciones fiscales en manos de los ayuntamientos y por lo tanto los bienes y sectores económicos sujetos a más de una fiscalidad: federal, estatal y municipal.

De esta forma, la introducción del presupuesto tuvo una dimensión administrativa, regular el ingreso y el gasto, pero también tuvo un carácter político. Es decir, el presupuesto fue el recurso para delimitar las competencias entre los fiscos que reconocían las constituciones: fede-

ral, estatal y municipal. Un reconocimiento constitucional que no era explícito en las facultades fiscales de los municipios, particularmente cuando la Constitución veracruzana los había definido como unidades de gobierno administrativo. En las definiciones de gobierno y competencias que podían asumir los municipios, la jurisdicción fiscal podría definirse por exclusión, es decir aquello que no estuviera bajo la potestad de la federación o de los estados podía ser gravado por el municipio. El problema con esta estrategia es que podría dar ocasión a la invención de tantas figuras fiscales como regimientos existiesen en el estado. De ahí la importancia del presupuesto como instrumento que definía competencias fiscales y el papel del gasto como elemento de legitimidad para exigir contribuciones a los ciudadanos.

El presupuesto era la expresión fiscal de las funciones administrativas y de gobierno del municipio y para cuyo desempeño requería del cobro de determinados impuestos. Una estrategia política y administrativa que coadyuvó a fortalecer las facultades de una Hacienda estatal y tener como subsidiarias a las Haciendas municipales para realizar el registro y control de los causantes y de sus actividades económicas. Los impuestos de fincas urbanas y rústicas, impuesto personal y patente significaron, en buena parte de los erarios, un aumento de su ingreso, pero establecieron un vínculo político que fortaleció a la Hacienda estatal. Un proceso de centralización fiscal que hizo corresponsables a los municipios del volumen de los ingresos. El debate político presente en la legislatura en el decenio de 1870 mostró la debilidad de la estructura administrativa estatal para lograr una reforma fiscal, una debilidad que se subsanó al hacer partícipes a los municipios del registro de los contribuyentes. No obstante, la correspondencia que estos tres impuestos lograban entre la Hacienda estatal y la municipal, fue la estatal la que mantuvo un equilibrio favorable de fuerzas pues era en la Legislatura donde se decidía el porcentaje de participación que los municipios podían obtener de los tres impuestos estatales.

La reforma fiscal transformó las funciones de la Hacienda municipal que se convirtió en un instrumento administrativo de la Hacienda estatal y por lo tanto dejó de representar la autonomía económica y política del gobierno local. Desde esta nueva definición, el análisis de los pre-

supuestos en Orizaba permitió explicar los recursos y estrategias del municipio para, sin negar la reforma, mantener sus niveles de ingreso. Es evidente que las condiciones económicas del municipio, el desarrollo de una actividad mercantil, manufacturera e industrial favorecieron un régimen fiscal de carácter directo lo que se reflejó en sus ingresos, incluso permitió su crecimiento después de la reforma. Sin embargo, el monto de los ingresos y el porcentaje que la Hacienda municipal pudiera demandar a los causantes por concepto de patente o impuesto personal se definió por el gasto de la corporación municipal.

El uso del gasto como elemento fundante de las facultades impositivas no fue una invención de la política liberal estuvo presente desde el siglo XVIII, lo que sí resultó una innovación liberal fue el cambio en las atribuciones de gobierno que ejercían los ayuntamientos y por lo tanto las posibilidades de gasto solo podrían estar dadas por esta definición. De ahí la importancia que las comisiones municipales concedieron a explicar y justificar el gasto administrativo en infraestructura urbana y seguridad, bienes públicos que los municipios estaban obligados a ofrecer a sus ciudadanos. En este sentido se explica el esfuerzo del municipio por lograr un equilibrio entre el ingreso y el gasto, una estrategia que parecía destinada a mantener un gasto en la misma proporción que sus ingresos aumentaban. Una política del municipio para justificar el porcentaje de los impuestos de patente y personal. Son estas estrategias las que refuerzan el papel del presupuesto como un instrumento político, para la Hacienda estatal, pero también para la Hacienda municipal. El reto para funcionarios y regidores fue equilibrar la balanza de la corresponsabilidad de beneficios y obligaciones entre las jurisdicciones participantes.

Fuentes consultadas

Archivos

Archivo Municipal de Orizaba
Universidad Veracruzana, Unidad de Servicios Bibliotecarios, Xalapa

Bibliografía

- Aboites, Luis y Luis Jáuregui (coordinadores), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005.
- Becerril Hernández, Carlos de Jesús, *Hacienda pública y administración fiscal. La legislación tributaria del segundo imperio mexicano (antecedentes y desarrollo)*, México, Instituto Mora, 2015
- Blázquez Carmen y Ricardo Corzo Ramírez, *Colección de Leyes y Decretos de Veracruz, 1824-1919*, Xalapa, Veracruz, México, Universidad Veracruzana, 1997
- Bonaudo María y Elida Zonzogni. “Las finanzas municipales: una asignatura pendiente en la historiografía argentina del siglo XIX. El caso de Santa Fe (1853-1890), en *América Latina en la Historia Económica*, enero-junio, pp. 27-34, 1997
- Canedo Mariana, “La política de los presupuestos municipales: conformación de jurisdicciones fiscales en las municipalidades de campaña del Estado de Buenos Aires (1854-1860)”, en *América Latina en la Historia Económica*, mayo-agosto, vol. 25, núm. 2, pp. 146-174, 2018.
- Castillo, Apolinar. Memoria general de la administración pública del Estado libre y soberano de Veracruz-Llave leída en representación del gobernador constitucional C., por el secretario de gobierno C. Ramón Rodríguez Rivera en la sesión de 17 de septiembre de 1882 ante la H. Legislatura en cumplimiento del art. 60 de la Constitución política del Estado, 1883”, en Carmen Blázquez, (compiladora), *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores, 1826-1986*, tomo IV, México, Gobierno del Estado de Veracruz, 1986, pp. 2069-2225.
- Castillo Velasco José María, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano, tomo I y II*, México, UNAM, 1994, primera edición facsimilar.
- Carmagnani Marcello, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1994.
- Carmagnani Marcello, *Economía política. México y América Latina en la contemporaneidad. Antología de textos*, México, El Colegio de México, 2011.
- Celaya Nández Yovana, “Política económica e industria en Veracruz, México: Definiciones, proyectos e incentivos fiscales, 1870-1915”,

- en *América Latina en la Historia Económica*, año 23, núm. 1, enero-abril, 2016, pp. 119-151.
- Celaya Nández Yovana, “La reforma borbónica en la construcción de la fiscalidad local. Los ayuntamientos novohispanos de Orizaba y Querétaro”, en Michel Bertrand, Zacarías Moutoukias, (editores), *Cambio institucional y fiscalidad. Mundo hispánico, 1760-1850*, Madrid, Casa de Velázquez, 2018, pp. 157-173.
- Celaya Nández Yovana, “La revolución económica en las ideas y los intereses: la Hacienda veracruzana y la reforma liberal, 1870-1890”, en *Memorias. Revista digital de Historia y Arqueología desde el Caribe Colombiano*, enero-abril, pp. 7-38, 2018b.
- Constitución de 1871*, en *Textos históricos de la Constitución política de Veracruz*, Xalapa, Veracruz, Gobierno del Estado de Veracruz, Secretaría de Gobernación, 2000.
- Constitución de 1873*, en *Textos históricos de la Constitución política de Veracruz*, Xalapa, Veracruz, Gobierno del Estado de Veracruz, Secretaría de Gobernación, 2000, pp. 44-68.
- Cortés Frías José, “Memoria general de la administración pública del Estado libre y soberano de Veracruz leída en representación del gobierno constitucional C., por el secretario de gobierno C. Ramón Rodríguez Rivera en la sesión de 17 de septiembre de 1882 ante la H. 10ª Legislatura en cumplimiento del art. 60 de la Constitución política del Estado, 1883”, en Carmen Blázquez, compilación, *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores, 1826-1986*, Tomo IV, México, Gobierno del Estado de Veracruz, 1986, pp. 2227-2260.
- Enríquez Juan, “Memoria presentada ante la H. Legislatura del Estado de Veracruz-Llave por el C. Gobernador Constitucional general en la sesión del 17 de septiembre de 1886 y que corresponde al período de su administración comprendido entre el 1 de enero de 1885 y el 30 de junio de 1886, 1887”, en Carmen Blázquez, (compiladora), *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores, 1826-1986*, Tomo V, México, Gobierno del Estado de Veracruz, 1986, pp. 2263-2713.
- Enríquez Juan, “Memoria que comprende el período administrativo de 1 de julio de 1886 a 30 de junio de 1888 presentada a la H. Legislatura del Estado de Veracruz-Llave, por el gobernador constitucional

- del mismo, el 17 de septiembre del último de los citados años”, en Carmen Blázquez, (compiladora), *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores, 1826-1986*, Tomo VI, México, Gobierno del Estado de Veracruz, 1986b, pp. 2849-3408.
- Falcón Romana, *El jefe político. Un dominio negociado en el mundo rural del Estado de México, 1856-1911*, México, El Colegio de México, El Colegio de Michoacán, CIESAS, 2015.
- Gámez Moisés y Javier Pérez Siller, (coordinadores), *La fiscalidad en la construcción del Estado Nacional. Guanajuato, San Luis Potosí y Tamaulipas (1824-1910)*, San Luis Potosí, México, El Colegio de San Luis, 2012.
- García Bernardo y Laura Zevallos, *Orizaba. Veracruz: imágenes de su historia*, Veracruz, México, Archivo General del Estado de Veracruz, 1991.
- García Ruíz Luis, *Unidos en un mismo cuerpo. Monarquía y sociedad en un tiempo de reformas. Veracruz: 1764-1810*, Zamora Michoacán, El Colegio de Michoacán, Universidad Veracruzana, 2017.
- Gómez Farías, Valentín “Proyectos para la Nueva Constitución, 1846”, en Lilian Briseño, Laura Solares y Laura Suárez, *Valentín Gómez Farías y su lucha por el federalismo, 1822-1858*, México, Instituto Mora, 1991, pp. 378-383.
- Gómez Galvarriato Aurora y Emilio Kourí, “La reforma económica. Finanzas públicas, mercados y tierras”, en Erika Pani, (coordinadora), *Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908*, México, CIDE, FCE, CONACULTA, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, pp. 62-119.
- Hernández y Hernández, Francisco, “Memoria leída por el C. Gobernador del Estado ante la H. Legislatura del mismo el día 13 de octubre de 1871”, en Carmen Blázquez, compilación, *Estado de Veracruz. Informes de sus gobernadores, 1826-1986*, Tomo II, México, Gobierno del Estado de Veracruz, 1986, pp. 905-1175.
- Hernández Jaimes Jesús, *La formación de la Hacienda pública mexicana y las tensiones centro-periferia, 1821-1835*, México, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, UNAM, 2013.
- Landero y Cos Francisco, “Memoria presentada a la H. Legislatura del Estado libre y soberano de Veracruz-Llavel por el gobernador constitucional C., el día 17 de septiembre de 1873”, en Carmen Blázquez, com-

- pilación, *Estado de Veracruz Informes de sus gobernadores, 1826-1986*, México, Gobierno del Estado de Veracruz, tomo III, 1986, pp.117-1731.
- Lidlow Leonor, (compiladora), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, tomos I y II, México, UNAM, 2002.
- Macedo Pablo, *La evolución mercantil, Comunicaciones y obras públicas, La Hacienda pública. Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México*, México, J. Balleascá y Ca, Sucesores, Editores, 1905
- Marichal Carlos y Daniela Marino (compiladores), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001.
- Mier y Terán Luis, “Memoria del Gobernador del Estado. 17 de septiembre de 1878”, en Carmen Blázquez, compilación, *Estado de Veracruz, Informes de sus gobernadores, 1826-1986*, México, Gobierno del Estado de Veracruz, tomo IV, 1986, pp. 1911-2067.
- Montiel Vera José Antonio, “Dos repúblicas ante la guerra de independencia y la experiencia liberal. La villa de Orizaba, 1808-1826”, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, 2017.
- Ribera Carbó Eulalia, *Herencia colonial y modernidad burguesa en un espacio urbano. El caso de Orizaba en el siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2002.
- Rhi Sausi, María y María del Ángel Molina, *El mal necesario. Gobierno y contribuyentes ante el dilema de las alcabalas, siglos XIX y XX*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 2014.
- Salinas Sandoval, Ma. del Carmen, *Política y sociedad en los municipios del Estado de México (1825-1880)*, México, El Colegio Mexiquense, A. C, 1996.
- Sánchez Santiró, Ernest (coordinador) *Pensar la Hacienda pública. Personajes, proyectos y contextos en torno al pensamiento fiscal en Nueva España y México (siglos XVIII-XIX)*, México, Instituto Mora, 2014.
- Silva Jorge (coordinador), *Historia de la Hacienda pública en Michoacán, 1786-1951. Una historia larga*, México, Morelia, Michoacán, Facultad de Historia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2015.
- Zuleta María Cecilia, *De cultivos y contribuciones. agricultura y Hacienda estatal en México en la “Época de la prosperidad”*. Morelos y Yucatán, 1870-1910, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 2006.

La constitución de la Hacienda pública municipal en el marco de la centralización de facultades tributarias en México: la normatividad del comercio y la industria y la distribución del ingreso fiscal local, 1948-1973

María del Ángel Molina Armenta³⁶⁹

División de Estudios de Posgrado
de la Facultad de Economía

Introducción

El objetivo de la presente investigación es estudiar la construcción de la Hacienda municipal en el marco de la centralización tributaria en México. Para ello nos concentraremos en el proceso de coordinación del comercio y la industria que se impulsó a través del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (en adelante ISIM), vigente entre 1948 y 1980 cuando fue sustituido por el actual Impuesto al Valor Agregado (en adelante IVA). Con esta figura tributaria establecida bajo la presidencia de Miguel Alemán, la federación gravó a través del ingreso las transacciones mercantiles –tanto intermedias como finales– realizadas por comerciantes e industriales. Ahora bien, antes de plantear la problemática que guió la elaboración de la presente investigación, es necesario hacer dos anotaciones previas.

³⁶⁹ Esta investigación se realizó gracias al financiamiento que el programa de becas doctorales me otorgó en el periodo desde agosto 2018 hasta julio 2019.

En primer lugar, debemos señalar la intención política de su establecimiento. Con la imposición del ISIM se dio vigencia al impuesto con el que la federación logró ubicar dentro de sus facultades, la tributación del comercio y la industria. De este modo, se eliminaban, por un lado, las fracciones del antiguo impuesto federal del timbre que recaía sobre los actos comerciales, y por el otro, se pretendía la supresión de los impuestos que las haciendas estatales y municipales tenían sobre el ramo con la intención de que existiera, un impuesto único, de carácter federal, sobre el ramo. Este esfuerzo centralizador, se acompañó de un discurso que subrayó principalmente, la importancia de la unificación tributaria a favor del crecimiento y desarrollo nacional, así como la urgencia de acabar con la concurrencia fiscal que resultaba de la múltiple imposición que las distintas esferas de gobierno establecían sobre las transacciones mercantiles. Se trataba, en resumidas cuentas, de abandonar la “anarquía fiscal” para dar lugar a un sistema hacendario “moderno” cuyo fundamento residió en la redistribución de las facultades tributarias a favor de la federación.

En este sentido, es importante señalar que tras los fracasados esfuerzos de los años veinte y treinta por centralizar el ramo, la federación optó por impulsar la coordinación a través de un *mecanismo gradual* que inició con la entrada en vigor de la Ley Federal del ISIM. Este ordenamiento, además de establecer una tasa del 18 al millar para todo el territorio nacional, invitaba a las entidades federativas a suspender los impuestos locales sobre el ramo a cambio de recibir una participación de la recaudación que se cubriría a través de una sobretasa desde el quince hasta el millar. Cuando alguna entidad federativa aceptaba esta propuesta, firmaba con la Secretaría de Hacienda un convenio de coordinación en el que se comprometía a suspender su soberanía fiscal sobre el ramo. La posibilidad jurídica de los convenios, debemos subrayar, dependía de las negociaciones que las autoridades hacendarias federales entablaran con cada una de los estados debido a que la firma de éstos no tuvo un carácter obligatorio. En este sentido, cada entidad federativa podía, en el momento que así lo decidiera, establecer de nueva cuenta impuestos sobre el ramo. Si esto sucedía, la federación seguiría cobrando únicamente la tasa del 18 al millar que al tener vigencia nacional –como hemos dicho– no dependía de la coordinación.

La segunda anotación se refiere al objetivo económico del ISIM. Con su establecimiento, la federación también inició el camino para la imposición de una figura tributaria que a diferencia de los impuestos locales que fiscalizaban el comercio y la industria e incluso, el mismo ISIM, recayera exclusivamente sobre las ventas finales, es decir, sobre el consumo. La referencia internacional de las autoridades fue el *sell tax* entonces vigente en los Estados Unidos. Con una figura como ésta, se pretendía entre otras cuestiones, dejar de gravar las ventas de demanda intermedia y favorecer así el crecimiento económico y al mismo tiempo, establecer una figura fiscal que no generara presiones inflacionarias. Sin embargo, señalaban las autoridades, había cuestiones técnicas que no permitían establecer en ese momento un impuesto de esas características, pero con el ISIM, afirmaban, se avanzaba en el objetivo, que fue alcanzado hasta 1980 cuando fue sustituido por el IVA.

La consecución de ambas intenciones, cabe señalar, no fue fácil de alcanzar. El objetivo federal por centralizar el ramo se concretó veinticinco años después, cuando las entidades federativas que aún faltaban, eliminaron sus impuestos sobre las transacciones mercantiles en 1973. Este largo proceso de centralización en la materia constituye un fecundo espacio para estudiar el conflicto político relacionado con la distribución de las facultades tributarias entre la federación, los estados y los municipios. Asumir un planteamiento como éste resulta clave para el objetivo que perseguimos en la medida en que nos obliga a entender el problema de la Hacienda municipal a partir de la relación política-fiscal que se definió entre la federación y los estados y a su vez, la que se precisó entre éstos y los municipios.

La idea de la que partimos en este sentido, como ha demostrado la reciente y escasa historiografía sobre la Hacienda pública mexicana del siglo xx, es que la centralización fiscal que se definió en la relación federación-estados, también se configuró en la relación estados-municipios. Lo que estamos diciendo, en otras palabras, es que la *centralización federal* definió a su vez, un proceso de *centralización local*. Al respecto, Luis Aboites afirma que “la única fuente indisputada de ingresos que quedó en manos municipales fue la administrativa: licencias, permisos, multas”. De esta forma, señala, se definió al municipio contemporáneo

como un órgano administrativo que perdió aquella concepción política vinculada al dominio y explotación de recursos productivos y protagonista activo de la economía local.³⁷⁰

Ahora bien, conscientes de la enorme complejidad que implica estudiar las relaciones fiscales entre la hacienda federal, estatal y municipal, el presente capítulo pretende apenas ofrecer un acercamiento a éstas a partir de dos elementos: la normatividad relacionada con el ramo que nos ocupa y la distribución del ingreso fiscal entre las tres esferas públicas. Lo anterior, con la intención particular de entender cómo el proceso de centralización federal, incidió en la centralización local. La hipótesis que sostenemos en el presente texto es que la federación abonó a la centralización local del comercio y la industria, a través de dos vías. La primera, hace referencia a las modificaciones en la ley federal del ISIM que concedieron a las entidades federativas mayor o menor dominio sobre la definición y/o distribución del ingreso fiscal municipal. Estas modificaciones, como mostraremos, también respondieron a los avances y/o retrocesos del proceso de centralización federal en sí mismo. La segunda vía sostenemos, fue la distribución del ingreso fiscal que, si bien favoreció a la federación en relación a los estados, también coadyuvó a concentrarlo a favor de la hacienda estatal y en detrimento de la municipal. Ambas vías definen la estructura del presente trabajo.

Las participaciones a los municipios como herramienta política de la centralización federal y local

En el ordenamiento de diciembre de 1947 con el que entró en vigor el ISIM a partir de enero de 1948 no se encuentra algún señalamiento sobre la participación que las haciendas municipales recibirían de la recaudación federal en caso de coordinación. De manera explícita, como se evidencia en el cuadro 1, la federación comienza a intervenir en ésta, a partir de diciembre de 1948 cuando establece en la ley del ISIM que en caso de coordinación, “los municipios de las entidades participes, percibirán del rendimiento de la tasa local, el porcentaje que fije la le-

³⁷⁰ Aboites, *Excepciones y privilegios*, 2003, p. 323.

gislatura correspondiente”.³⁷¹ A partir de entonces, como notara el lector, se ubican tres intervenciones más. Una en 1949 cuando se establece una participación mínima del 17 por ciento, otra en 1953 que disminuye dicho monto al 15 por ciento y finalmente, la reforma de 1973 que establece la participación en 20 por ciento.

Cuadro I

Modificaciones a la participación municipal en la normativa del ISIM, 1948-1973

Fechas de modificación	Participación de la recaudación para municipios
Diciembre de 1947 (vigente a partir de enero de 1948)	Los municipios no reciben ninguna participación
Diciembre de 1948 (vigente a partir de enero de 1949)	Los municipios de las entidades que se coordinen recibirán del rendimiento de la sobretasa, el porcentaje que fije la legislatura correspondiente.
Diciembre de 1949 (vigente a partir de enero de 1950)	Los municipios recibirán como mínimo, el 17% de la recaudación que le corresponda a las entidades federativas
Diciembre de 1953 (vigente a partir de enero de 1954)	Los municipios tendrán derecho a recibir como mínimo el 15% del rendimiento que la entidad federativa reciba por la sobretasa. La legislatura local respectiva definirá su distribución
Diciembre de 1972 (vigente a partir de enero de 1973)	Los municipios tendrán derecho como mínimo el 20% del rendimiento que la entidad federativa reciba. La legislatura local definirá su distribución

Fuente: Procuraduría Fiscal de la Federación, Codificación, 1958 y Subsecretaría de Ingresos, Ley, 1976.

¿A qué obedecieron estas modificaciones?, ¿cómo se inscriben estas modificaciones en los avances o retrocesos del proceso de coordinación del ramo? Entre las múltiples dificultades que la federación enfrentó tras el establecimiento del ISIM, se encuentra la relacionada con los causantes. En febrero de 1948, apenas un mes después de su entrada en vigor, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), la Confederación Patronal de la República Mexicana y la Asociación de

³⁷¹ Procuraduría Fiscal de la Federación, *Codificación*, 1958, p. 81.

Empresas Industriales y Comerciales en representación de los causantes organizados, emitieron un comunicado en el que presentaban una serie de críticas entre las que destaca la relacionada con la sobretasa que correspondía a los entes federativos en caso de coordinación.³⁷² Como recordara el lector, bajo el sistema de tasas que se estableció inicialmente, existía una tasa nacional del 18 al millar (1.8 por ciento) que no estaba sujeta a la coordinación (en tanto que el ISIM fue un impuesto federal). A la par, se estableció una participación de la recaudación federal que estaría disponible para las entidades federativas que se coordinaran a través del cobro de una sobretasa del 15 al millar (1.5 por ciento). De esta mecánica, los causantes que operan en estados coordinados pagarían ambas tasas que, en su conjunto, sumaban una cuota del 33 al millar (3.3 por ciento). En cambio, en aquellos estados que decidieran no coordinarse, los causantes pagarían sólo la tasa nacional del 18 al millar (1.8 por ciento).

En torno de esta situación se erigió la queja de los causantes. Para éstos se rompía el principio de equidad con el que debería de cumplir todo tributo. Además, argumentaban que se generaba una carga adicional para los comerciantes e industriales por el efecto cascada del ISIM. Demandaban entonces, la reducción de la sobretasa invitando a las entidades federativas a no coordinarse hasta que se fijara una “tasa justa del impuesto”.³⁷³ Ante la importante oposición hacia la coordinación del ramo que las entidades federativas habían mostrado durante décadas anteriores y el importante peso económico-político que para entonces había adquirido la CONCANACO, la federación no dudó en ceder. Meses después, en diciembre de 1948 redujo la sobretasa a una cuota del 12 al millar respondiendo a las “quejas justificadas de los causantes”, como señalaba Ramón Beteta, entonces Secretario de Hacienda. Subrayó, incluso, que el cálculo de la sobretasa había sido erróneo por haber respondido a la “falta de experiencia y la ausencia de datos necesarios para realizar una buena estimación”.³⁷⁴

³⁷² Entre las críticas se encontraban también la relacionada con el sistema de exenciones que establecía el ISIM para algunos productos de la canasta básica y las sanciones para los agentes que incurrieran en evasión. Véase AGN-MA, exp. 564.1/376. Memorial del 4 de febrero.

³⁷³ AGN-MA, exp. 564.1/376. Memorial del 4 de febrero.

³⁷⁴ Beteta, *Tres años de política*, 1951, p. 365.

Con esta modificación, la federación estableció uno de los cambios más importantes al mecanismo de centralización en tanto que estableció un “tope” en la sobretasa que cobrarían los estados en caso de coordinación y se vio obligada a ofrecer un conjunto de incentivos “extra participaciones”. Entre los primeros, se ubica la facultad que concedió a las legislaturas estatales tanto de establecer impuestos locales y municipales especiales sobre el ramo, como de definir la distribución de la sobretasa que hemos señalado en líneas anteriores.³⁷⁵ Esta primera modificación en la participación municipal, que como señala Luis Aboites, representó “un instrumento de poder de las legislaturas locales (y del gobernador si se considera su influencia ante el cuerpo legislativo) sobre los municipios” tiene mucho sentido si consideramos que la federación debía compensar la disminución de la participación que los estados recibirían en caso de coordinación (que ahora era del 12 al millar). El control que concedió a éstos sobre las haciendas municipales a través de la determinación de la distribución del ingreso fiscal para esta esfera de gobierno y la facultad de establecer impuestos especiales municipales sobre el ramo representan, respectivamente, la compensación política y económica para tales efectos.³⁷⁶

Estas compensaciones, debemos decir, no tuvieron los efectos esperados. Para finales de 1949, exceptuando al Distrito Federal y a los territorios federales donde la normativa no estaba sujeta a convenios de coordinación, el único estado que había eliminado los impuestos locales sobre el ramo, era Aguascalientes. Fue necesario, como señala la federación en la exposición de motivos del paquete de reformas del ISIM

³⁷⁵ En el artículo 8º de la Ley Federal del ISIM que entró en vigor el 01 de enero de 1949 se lee: “Los Estados, Distrito Federal y Territorios que no mantengan en vigor impuestos de carácter general, locales o municipales, sobre el comercio y la industria, tendrán derecho a una participación del doce al millar sobre el importe de los ingresos gravables dentro de su jurisdicción, que se causará y recaudará en forma de cuota adicional al impuesto federal del dieciocho al millar. En este caso, los municipios de las entidades participantes, percibirán del rendimiento de la tasa local, el porcentaje que fije la legislatura correspondiente. Procuraduría Fiscal de la Federación, *Codificación*, 1958, p. 81. Los impuestos especiales que podían establecerse se encuentran enlistados en el artículo 54 del mismo ordenamiento.

³⁷⁶ Aboites, *Excepciones y privilegios*, 2003, p. 328.

de diciembre de ese año, proponer mayores incentivos a los estados en pro de la coordinación y de nueva cuenta, éstos se ofrecieron a través de la facultad estatal de establecer impuestos locales y municipales. Al respecto, Miguel Alemán, señalaba:

Finalmente, las modificaciones que se proponen para el artículo 54 de la ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, se inspiran en el propósito del Ejecutivo de mi cargo de facilitar a los Estados de la República la coordinación de su legislación fiscal con la de la Federación [...] Con estos propósitos, el artículo 54 contiene una enumeración precisa de las fuentes sobre la que los Estados pueden establecer gravámenes locales o municipales sin perjuicio de la coordinación a que antes me he referido, ya que la experiencia ha demostrado que es menester dar a las entidades federativas la posibilidad de gravar distintos ingresos que están exentos del impuesto federal, a fin de que no sufran quebranto sus recaudaciones con perjuicio de su equilibrio presupuestal, y ya que de otra suerte no les será posible aceptar la coordinación, o bien el Gobierno Federal se verá en el caso de concederles subsidios a título de compensaciones por la reducción habida en sus ingresos.³⁷⁷

La numeración de fuentes que contiene el artículo 54 en dichas modificaciones representó en realidad, una ampliación de las que se establecieron en diciembre de 1948. En la iniciativa de ley que el ejecutivo presentó en diciembre de 1949 se enlistaban al igual que en la ley entonces vigente, los puestos ubicados en la vía pública o en los mercados públicos exceptuados del impuesto federal, los vendedores ambulantes, la traslación de dominio de bienes inmuebles, los ingresos procedentes de espectáculos y diversiones públicas, los ingresos por estacionamientos o guardia de automóviles, los ingresos obtenidos por establecimientos penitenciarios, de beneficencia, o de enseñanza pública o privada, y los expendios de bebidas alcohólicas, excepto la cerveza y los vinos de mesa elaborados con uva fresca. Se agregaban los ingresos obtenidos en

³⁷⁷ Procuraduría Fiscal de la Federación, *Codificación*, 1958, p. 98.

ciertos establecimientos como tortillerías, expendios de masa de maíz, molinos maquileros de nixtamal y molinos productores de nixtamal, así como molinos de harina de maíz que se destinaran a hacer tortilla de maíz, panaderías y fábricas de pan, carnicerías, pescaderías y expendios de mariscos, verdulerías y fruterías, lecherías y plantas pasteurizadoras de leche y carbonerías. Asimismo, se añadían los ingresos por venta de hielo, maíz, arroz, frijol, trigo, ganado vacuno, porcino, cabrío, lanar, aves de corral y huevos, legumbres, verduras, frutas frescas o refrigeradas, carnes frescas o refrigeradas, pescados y mariscos frescos o refrigerados, leche natural, condensada, evaporada, deshidratada o enlatada y tabaco en rama.³⁷⁸

Para las haciendas estatales, estas ampliaciones en la facultad para establecer impuestos municipales de carácter especial también significaron un mayor control sobre los municipios, uno adicional al que ya tenían a través de su facultad para definir la participación que les correspondía a éstos. Es importante mencionar también que en el marco de las facilidades que la federación ofreció a favor de la coordinación, los estados que habían formado convenio, también habían ganado relativo terreno en la distribución del ingreso fiscal. Con excepción de Aguascalientes, en todos los convenios firmados entre 1949 y 1953, la Secretaría de Hacienda se obligaba a dar un anticipo de la recaudación durante los primeros días del mes. Así, por ejemplo, en la cláusula segunda del convenio de Morelos, se establecía:³⁷⁹

La Secretaría de Hacienda se obliga a ministrar al Gobierno del Estado de Morelos, entre los días 10 y 20 de cada mes, un anticipo sobre la cantidad que habrá de percibir en los términos de la cláusula que antecede [que establecía que en el Estado entraba en vigor el ISIM a partir del 01 de enero de 1950] cuyo importe se le calculará aplicando la cuota de doce al millar sobre los ingresos

³⁷⁸ Procuraduría Fiscal de la Federación, *Codificación*, 1958, p. 91, pp. 113-114.

³⁷⁹ Guerrero y Aguascalientes presentaron entre 1943 y 1948, superávit. Está situación explica, consideramos, que hayan sido estados que en su convenio de coordinación no acordaron el anticipo que las demás. Aunque, debemos reconocer que esto no niega que formaban parte de las entidades federativas de menores recursos.

gravables de los causantes, en el mismo mes del año inmediato anterior. Este anticipo será descontado al liquidarse la percepción que corresponda al gobierno local.³⁸⁰

Este escenario, en el que la hacienda estatal tenía mayor control político a nivel local fue contrarrestado por la federación estableciendo una relación directa con la Hacienda municipal a través de la participación que a ésta le correspondía. A diferencia del único convenio que se había firmado en 1949, en los celebrados a partir de 1950, la federación comprometió a las haciendas estatales a entregar a sus municipios, como mínimo, el 17 por ciento de la recaudación que resultara de la sobretasa del doce al millar que le correspondería en caso de coordinación.³⁸¹ En términos políticos el viraje fue claro: la federación dejó de conceder a las haciendas estatales la facultad de definir la participación municipal para ser la administración la que la determinara, aunque fuera a través de un mínimo. Lo que estamos diciendo es que, para ese momento de la coordinación, la federación utilizó la participación municipal como un mecanismo con el que lograba restar poder a las haciendas estatales en un escenario en el que éstas ya habían sido beneficiadas con amplias facultades para establecer impuestos especiales y adelantos en el ingreso fiscal por concepto de ISIM.

Bajo este acuerdo fiscal firmaron convenio más entidades federativas. A saber, Morelos, Querétaro, Tlaxcala, Michoacán, Sinaloa y San Luis Potosí. La coordinación de estos estados en relación al año anterior (en el que como hemos dicho, sólo se había coordinado Aguascalientes) representó un avance. Sin embargo, sí consideramos la escasa contribución que representaban en la recaudación federal del ISIM y su menor peso económico en relación a otros estados como Nuevo León, Chihuahua, Jalisco, Veracruz o el Estado de México, se identifica un

³⁸⁰ Convenio celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del Estado de Morelos para la coordinación en el cobro del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles en dor, 17/01/1950. Los corchetes son nuestros.

³⁸¹ En el caso del convenio de Morelos, por ejemplo, se establecía: "El Gobierno del Estado de Morelos se compromete a pagar a los municipios del mismo, la participación en el rendimiento de la cuota adicional de doce al millar, fijada por la H. Legislatura local, que no será menor del diecisiete por ciento de los ingresos que el Estado obtenga por este concepto. DOF, 17 de enero de 1950.

franco estancamiento en el proceso de coordinación del ramo.³⁸² Ante este escenario, la federación estableció en 1953 otro conjunto de alicientes a la coordinación. En primer lugar, introdujo una participación para los estados del 40 por ciento sobre los recargos y multas recaudadas por concepto de ISIM. De este monto, cabe señalar, los municipios no recibían un porcentaje. En segundo lugar, dispuso una disminución de la participación que le correspondía a los municipios. Ahora, el porcentaje mínimo que las haciendas estatales tenían que distribuir a éstos era del 15 por ciento.

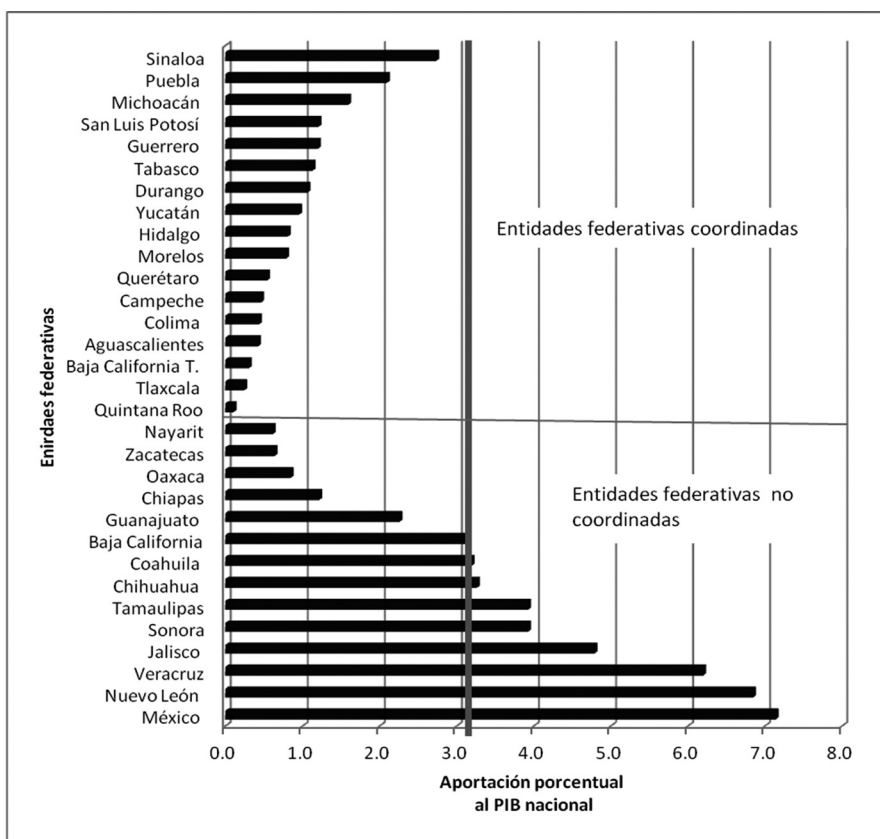
A través de esta tercera intervención, la federación distribuyó la recaudación local a favor de las entidades federativas en tanto que les permitió reservar el 85 por ciento del monto que recibieran por concepto de la sobretasa. En esta ocasión, la coordinación se incentivó redistribuyendo el ingreso fiscal local, pero en la relación entidades federativas–municipios, la federación, por supuesto, llevaba la batuta. Con este esquema de incentivos, se coordinaron otros estados. Colima, Yucatán, Durango, Hidalgo, Campeche y Tabasco firmaron el respectivo convenio durante 1954, le siguió Puebla en 1955 y Guerrero en 1957. A partir de entonces, no se celebraron nuevos convenios de coordinación hasta inicios de los años setenta. Este largo paréntesis temporal en el proceso de coordinación denota, en primer lugar, que los esfuerzos federales que hemos descrito no resultaron atractivos para el resto de las entidades federativas. Para entonces, aún faltaban catorce: Chihuahua, Nayarit, Tamaulipas, Jalisco, Nuevo León, Sonora, Oaxaca, Guanajuato, Veracruz, Coahuila, Zacatecas, Chiapas, Baja California Sur y el Estado de México.

La mayoría de éstas debemos señalar, eran entidades federativas con una actividad económica importante. Como muestra la gráfica 1, sus tasas de participación en el PIB nacional para 1970 rebasaban la media nacional del 3.1 por ciento (representada por la línea gruesa vertical) y oscilaban entre el 3.2 por ciento, que correspondía a Baja California

³⁸² Considerando al Distrito Federal, las entidades que recién señalamos no alcanzaron a generar ni la mitad de la recaudación que la federación obtenía en toda la República por concepto de ISIM. Véase López, "Coordinación fiscal", 1973, p. 115.

Sur y Coahuila, y el 7.1 por ciento, correspondiente al Estado de México. Éste, era seguido por Nuevo León, Veracruz y Jalisco cuya participación alcanzaba el 6.8, 6.2 y el 4.8 por ciento, respectivamente. La participación de Sonora, Tamaulipas, Chihuahua y Coahuila superaba el 3 por ciento. Sólo la participación de Guanajuato, Chiapas, Oaxaca, Zacatecas y Nayarit se encontraba por debajo de la media nacional.

Gráfica 1
Producto Interno Bruto por entidad federativa, 1970 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en Subsecretaría de Ingresos, *Bases*, 1973.

En cambio, todas las entidades coordinadas, sin considerar al Distrito Federal cuya aportación alcanzaba el 35.8 por ciento, tenían una participación por debajo de la media nacional. Quintana Roo, Tlaxcala, Baja California Norte, Aguascalientes, Colima, Campeche, Querétaro, Morelos, Hidalgo y Yucatán tenían una participación mínima en la generación del PIB que variaba entre el 0.01 por ciento y el 1 por ciento. Le seguían estados como Durango, Tabasco, Guerrero, San Luis Potosí y Michoacán que no rebasaban el 2 por ciento. Puebla con el 2.1 por ciento y Sinaloa con el 2.7 por ciento representaban las entidades coordinadas que más aportaban al PIB. Estas 17 entidades (sin considerar al Distrito Federal), en conjunto, sólo generaban el 16.2 por ciento del PIB. En cambio, las catorce entidades federativas no coordinadas generaban el 48 por ciento del PIB nacional. Es de suma importancia señalar que estos estados eran también los que más contribuían a la recaudación federal del ISIM que correspondía a la tasa general del 18 al millar. En su conjunto, aportaban el 43.28 por ciento de ésta, mientras que las entidades coordinadas lo hacían con el 13.70 por ciento.³⁸³

Fue a propósito de las necesidades financieras del Estado que a inicios de los años setenta, la federación reformó con intenciones recaudatorias la legislación del ISIM aumentando la tasa general del 18 al millar (1.8 por ciento) al 4 por ciento. El elemento clave de esta reforma que entró en vigor a partir de 1973, fue la sustitución del esquema de composición de tasas que prevalecía hasta el momento por un esquema de tasa única que obligó a las entidades federativas faltantes, a coordinarse. Así lo evidenciaba también el representante de Chihuahua en la Tercera Reunión Nacional de Tesoreros celebrada a inicios de ese mismo año:

En efecto, con la imposición de la tasa federal única incrementada al 4% con participación para los Estados que suscriben convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se suprime la coordinación de impuestos –el local y el federal– para dar lugar a simples convenios de administración de un gravamen federal,

³⁸³ INDETEC, año II, no. 10, septiembre, 1975.

prácticamente indenunciabiles por parte de los Estados, ya que los contribuyentes no podrían soportar la carga de los impuestos locales al Comercio y a la Industria y Federal sobre Ingresos Mercantiles. De esta manera, el Gobierno Estatal que denunciara al Convenio tendría que enfrentarse a consecuencias políticas y económicas francamente insalvables, en detrimento, además, de los propósitos que persigue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conjugar esfuerzos con las Tesorerías Estatales para lograr una auténtica coordinación fiscal y la satisfacción de intereses comunes, que son, en última estancia los de toda la colectividad.³⁸⁴

La afirmación de Navarra relacionada con la carga de los causantes no carecía de importancia. Para el caso de las entidades coordinadas, el establecimiento de la tasa única del 4 por ciento implicaba un incremento del 33 por ciento (pasando del 3 al 4 por ciento). En cambio, para las entidades no coordinadas, el incremento era del 122 por ciento (pasando del 1.8 al 4 por ciento). Junto a esta reforma, se estableció una nueva distribución del ingreso fiscal. En caso de coordinación, el estado tenía el derecho de recibir el 45 por ciento de la recaudación total. El 55 por ciento restante le correspondería a la federación.

En el marco de este esquema, se estableció la última modificación a la participación de los municipios en tanto que la federación obligó a las haciendas estatales a contribuir al ingreso de éstos, con un mínimo del 20 por ciento de la recaudación que recibieran, aumentando así, la participación que recibían hasta el momento, en 5 por ciento. Sin embargo, consideramos, no debe entenderse como una modificación a favor de la Hacienda municipal en la medida en que las legislaturas locales fueron facultadas con un margen más amplio que el definido desde 1953, para establecer impuestos especiales sobre el ramo y dejando en sus manos, la distribución del 20 por ciento que correspondía a los municipios.³⁸⁵

La federación concluyó entonces con la intención política de concentrar en sus facultades la imposición del comercio y la industria con

³⁸⁴ INDETEC, año II, no. 10, septiembre, 1975, p. 210-211.

³⁸⁵ Subsecretaría de Ingresos, Ley Federal, 1976, p. 165.

la que había establecido el ISIM desde 1948. La legislación de la tributación estaba a cargo de ésta y los impuestos locales tanto de estados como municipios habían sido derogados, aunque se favoreciera, como veremos en el siguiente apartado, la concentración del ingreso fiscal.

La distribución del ingreso fiscal

Hasta aquí, hemos intentado evidenciar cómo las modificaciones relacionadas con la Hacienda municipal representaron una herramienta política para la federación. Cabe ahora preguntarnos cuáles fueron los resultados que la coordinación trajo sobre la distribución del ingreso fiscal en el conjunto de entidades federativas y municipios que se habían coordinado hasta 1973. Si consideramos, por ejemplo, que en el tercer informe que el gobernador del Estado de Michoacán, Agustín Arriaga Rivera, presentó ante la legislatura local en 1965 se hacía un llamamiento a revisar el trato fiscal que la federación tenía hasta el momento con las entidades federativas y municipios, podemos sostener que los resultados no fueron positivos. Arriaga sostenía:

La situación presupuestal del estado, así como la de los municipios es delicada. Con una población en expansivo crecimiento, de más de 2.200,000 habitantes, con escasa industria y sus fuentes de trabajo reducidas casi exclusivamente a una agricultura poco tecnificada, son limitados e insuficientes los renglones impositivos; en cambio, muy grandes las necesidades y las demandas de nuestra población y, de cada municipio, estos a su vez presentan una alarmante y precaria condición económica que en ocasiones no les permite cubrir ni sus más ingentes necesidades.

Creemos que es un deber nuestro señalar la urgencia de estudiar una adecuada revisión de la política fiscal, así como el trato de la Federación con las entidades y municipios del país pues hoy en día, considero, que no se concibe al federalismo en lo político sin una justa reciprocidad en lo hacendario.³⁸⁶

³⁸⁶ Arriaga, *III informe del estado*, 1965, p. 62.

Para poder afirmar que esta falta de recursos representó una característica de la distribución del ingreso local en su conjunto es necesario plantear un par de preguntas más específicas: ¿qué estado guardaba el ingreso fiscal de las haciendas estatales y municipales antes de que iniciara la coordinación del ramo?; ¿cuál era la situación el ingreso fiscal estatal y municipal después de la coordinación? Vayamos por partes.

El ingreso fiscal de las haciendas estatales y municipales antes de la coordinación

Para atender la cuestión relacionada con la distribución del ingreso fiscal entre las entidades federativas hemos elaborado el cuadro 2 en el que presentamos los resultados del análisis por percentiles del ingreso promedio anual que cada entidad federativa registró entre 1943 y 1948, es decir, seis años antes de la coordinación.³⁸⁷ Como se muestra, 13 de los 17 estados que se coordinaron entre 1948 hasta 1957, tuvieron ingresos por debajo de la media estatal de 7, 684, 000 pesos. Incluso, estados como Morelos, Tabasco, Campeche, Tlaxcala, Quintana Roo, Aguascalientes, Querétaro y Colima ocupaban los últimos lugares (véase la cuarta columna del cuadro en cuestión). Sólo los estados de Puebla, Baja California Norte y Sinaloa se encontraban por arriba y alejados de la media ocupando el noveno, décimo y onceavo lugar. Michoacán era un estado que apenas rebasaba la media estatal con un ingreso promedio de 7, 904,000 pesos. La principal observación que se desprende de dicho cuadro es la desigual distribución de los ingresos estatales. Diecisiete estados, es decir, el 53 por ciento de éstos reportaron ingresos anuales por debajo de la media (véase la cuarta columna del cuadro en cuestión) y en conjunto, como muestra el cuadro 3, representaban el 29.2 por ciento de los ingresos estatales totales. Las 14 entidades federativas restantes, es decir, el 47 por ciento aportaba el 70.8 por ciento.

³⁸⁷ En términos generales, los percentiles son una medida estadística de posición cuyo cálculo, al considerar "n" datos de una serie de valores como un conjunto unitario (en este caso los ingresos promedios anuales de las entidades federativas), nos dicen el porcentaje de éstos que son iguales o menores a determinado valor. El nivel de ingreso que presentamos, considera los derivados de impuestos, derechos y aprovechamientos.

Cuadro 2
Ingreso promedio anual de las entidades federativas por percentiles,
1943-1948 (miles de pesos)

	Entidades federativas	Ingresos promedio anual	Jerarquía de mayor a menor ingreso	Porcentaje acumulado de entidades federativas
Entidades por arriba de la media estatal	Veracruz	19,652	1	100%
	Jalisco	17,167	2	97%
	Chihuahua	15,293	3	93%
	Sonora	15,224	4	90%
	México	11,734	5	87%
	Nuevo León	11,164	6	83%
	Yucatán	11,098	7	80%
	Tamaulipas	11,075	8	77%
	Puebla	10,661	9	73%
	Sinaloa	9,903	10	70%
	BCN	9,562	11	67%
	Chiapas	9,328	12	63%
	Coahuila	8,868	13	60%
	Michoacán	7,904	14	57%
Entidades con ingresos por debajo de la media estatal	Hidalgo	7,330	15	53%
	Guanajuato	7,296	16	50%
	S. L. Potosí	5,660	17	47%
	Zacatecas	5,336	18	43%
	Oaxaca	5,329	19	40%
	Durango	5,284	20	37%
	Guerrero	5,013	21	33%
	BCS	4,923	22	30%
	Nayarit	3,918	23	27%
	Morelos	3,886	24	23%
	Tabasco	3,863	25	20%

	Entidades federativas	Ingresos promedio anual	Jerarquía de mayor a menor ingreso	Porcentaje acumulado de entidades federativas
	Campeche	3,107	26	17%
	Tlaxcala	2,563	27	13%
	Quintana Roo	1,974	28	10%
	Aguascalientes	1,529	29	7%
	Querétaro	1,354	30	3%
	Colima	1,206	31	0.00%
	Media estatal	7,684		

Fuente: Elaboración propia con base en Servín, Finanzas, 1956, p. 93-94. Nota: Los renglones en cursivas representan los estados que se coordinaron entre 1948 y 1957.

Cuadro 3
Ingreso promedio anual de las entidades federativas, 1943-1948
(Porcentaje respecto al ingreso estatal total)

Entidades con ingresos por debajo de la media	Participación en el total estatal (%)	Entidades por encima de la media	Participación en el total estatal (%)
Colima	0.5	Michoacán	3.3
Querétaro	0.6	Coahuila	3.7
Aguascalientes	0.6	Chiapas	3.9
Quintana Roo	0.8	BCN	4.0
Tlaxcala	1.1	Sinaloa	4.2
Campeche	1.3	Puebla	4.5
Tabasco	1.6	Tamaulipas	4.6
Morelos	1.6	Yucatán	4.7
Nayarit	1.6	Nuevo León	4.7
BCS	2.1	México	4.9
Guerrero	2.1	Sonora	6.4

Entidades con ingresos por debajo de la media	Participación en el total estatal (%)	Entidades por encima de la media	Participación en el total estatal (%)
Durango	2.2	Chihuahua	6.4
Oaxaca	2.2	Jalisco	7.2
Zacatecas	2.2	Veracruz	8.3
San Luis Potosí	2.4		
Guanajuato	3.1		
Hidalgo	3.1		
Suma	29.2		70.8

Fuente: Elaboración propia con base en Servín, *Las finanzas*, 1956, p. 93-94.

Esta tendencia en el ingreso estatal también se presentó a nivel municipal. En el Cuadro 4 hemos elaborado un análisis, también por percentiles, del ingreso municipal por entidad federativa para los tres años anteriores a la entrada en vigor del ISIM que permite identificar la desigual distribución de dicho ingreso. Como se observa, los municipios de 15 entidades federativas registraron un ingreso por debajo de la media que alcanzaba los 3, 405,518 pesos. Lo anterior significa, que el 52 por ciento de los estados aportaban, como hace constar el Cuadro 5, el 24.3 por ciento del ingreso municipal total. Los municipios de las entidades federativas restantes (es decir, el 48 por ciento) concentraban el 75.7 por ciento. Otra observación importante de este cuadro es la existencia de entidades federativas como Veracruz, Tamaulipas, Jalisco y Chihuahua en las que el ingreso municipal representaba una buena proporción del total nacional (16.1, 6.9, 6.6 y 5.9 por ciento respectivamente). Esta situación refuerza, sin duda, la hipótesis de este trabajo que sostiene la idea de que la federación estableció una relación directa con los municipios a través de la participación para restar poder político a las haciendas locales.

Cuadro 4
Ingreso municipal promedio anual por entidad
federativa y percentiles, 1945-1947 (pesos)

	Entidades federativas	Ingresos municipales promedio anual, por entidad federativa	Jerarquía de mayor a menor ingreso	Porcentaje acumulado de entidades federativas
Entidades por arriba de la media estatal	Veracruz	15,380,496	1	100%
	Tamaulipas	6,613,676	2	96%
	Jalisco	6,292,549	3	93%
	Chihuahua	5,608,782	4	89%
	Coahuila	5,544,388	5	85%
	Sonora	4,753,880	6	81%
	Guanajuato	4,712,439	7	78%
	Sinaloa	4,495,958	8	74%
	Puebla	4,061,343	9	70%
	Michoacán	3,753,854	10	67%
	Nuevo León	3,691,011	11	63%
	México	3,677,675	12	59%
	San Luis Potosí	3,613,715	13	56%
Entidades por debajo de la media estatal	Durango	3,095,248	14	52%
	Yucatán	2,480,897	15	48%
	Guerrero	2,316,683	16	44%
	Hidalgo	1,983,748	17	41%
	Chiapas	1,934,595	18	37%
	Oaxaca	1,775,409	19	33%
	Tabasco	1,692,504	20	30%
	Nayarit	1,672,028	21	26%
	Zacatecas	1,286,188	22	22%
	Aguascalientes	1,072,504	23	19%
	Colima	1,019,470	24	15%
	Morelos	961,290	25	11%
	Campeche	938,776	26	7%

	Entidades federativas	Ingresos municipales promedio anual, por entidad federativa	Jerarquía de mayor a menor ingreso	Porcentaje acumulado de entidades federativas
	Querétaro	650,965	27	4%
	Tlaxcala	274,425	28	0%
	Media municipal por entidad federativa	3,405,518		

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Economía, Anuario, 1953, pp. 558-559.

Cuadro 5

Ingreso municipal promedio anual por entidad federativa, 1945-1947
(%respecto al ingreso municipal total)

Municipios por entidad federativa con ingresos por debajo de la media	Participación en el ingreso municipal total (%)	Municipios por entidad federativa con ingresos por arriba de la media	Participación en el ingreso municipal total (%)
Durango	3.2	Veracruz	16.1
Yucatán	2.6	Tamaulipas	6.9
Guerrero	2.4	Jalisco	6.6
Hidalgo	2.1	Chihuahua	5.9
Chiapas	2.0	Coahuila	5.8
Oaxaca	1.9	Sonora	5.0
Tabasco	1.8	Guanajuato	4.9
Nayarit	1.8	Sinaloa	4.7
Zacatecas	1.3	Puebla	4.3
Aguascalientes	1.1	Michoacán	3.9
Colima	1.1	Nuevo León	3.9
Morelos	1.0	México	3.9
Campeche	1.0	San Luis Potosí	3.8
Querétaro	0.7	TOTAL	75.7
Tlaxcala	0.3		
TOTAL	24.3		

Fuente: Elaboración propia con base en cuadro 4.

El ingreso fiscal de las haciendas estatales y municipales después de la coordinación

Una manera de evaluar los resultados que trajo la coordinación para las entidades que firmaron convenio con la Secretaría de Hacienda es conocer el monto de participaciones que recibieron a propósito de la coordinación. Sin embargo, en la información hasta ahora disponible no se encuentran datos tan desagregados. Lo que sí hemos logrado, es reconstruir, en su conjunto, los ingresos fiscales que reportaron después de dicho arreglo. De esta manera, elaboramos el Cuadro 6 en el que presentamos, de nueva cuenta, el análisis por percentiles del ingreso promedio anual de las entidades federativas para el periodo 1949-1955. A partir de éste, se aprecia que el estado de Michoacán se encontraba en el lugar 15, es decir, una posición arriba de la que ocupó durante el periodo 1943-1948. Esta situación, podría hacernos dudar de la afirmación de Arriaga. No obstante, si observamos a Michoacán en relación a las demás entidades federativas, se aprecia una disminución en su posición relativa. Durante el periodo 1943-1948 era un estado que se encontraba levemente por arriba de la media del ingreso promedio estatal. En cambio, para el periodo 1949-1955 se posicionaba por debajo de la media. La “urgencia” con la que el gobernador del estado llamaba a revisar el trato de la Federación con los Estados evidencia que esta tendencia siguió su curso.

En general, el cuadro 6, nos permite evidenciar también una tendencia por demás importante: la desigualdad en la distribución del ingreso fiscal estatal era mayor. Entre 1943 y 1948, como mostramos a partir del cuadro 2, el 53 por ciento de las entidades federativas se encontraban por debajo de la media y representaban el 29.2 por ciento de la recaudación estatal total, mientras que el 47 por ciento restante se encontraba por arriba de la media aportando el 70.8 por ciento de la misma. En cambio, durante el periodo 1949-1955, el 60 por ciento de las entidades federativas reportó un ingreso promedio anual inferior a la media que ascendió a 24,943,000 pesos, aportando apenas, como muestra el cuadro 7, el 30.9 por ciento de la recaudación total estatal. El 69.1 por ciento restante lo aportaban, en conjunto el 40 por ciento de las enti-

dades federativas que se encontraban por arriba de la media. Lo que observamos, en pocas palabras, es la polarización de la distribución del ingreso fiscal estatal.

Cuadro 6
Ingreso promedio anual de las entidades federativas
por percentiles, 1949-1955 (miles de pesos)

	Posición	Ingresos Promedio Anual	Jerarquía de mayor a menor ingreso	Porcentaje
Entidades por encima de la media estatal	Chihuahua	95,338	1	100.00%
	Veracruz	58,176	2	96.60%
	Jalisco	57,620	3	93.30%
	Sonora	50,979	4	90.00%
	Baja California N.	47,082	5	86.60%
	Nuevo León	37,111	6	83.30%
	Estado de México	35,187	7	80.00%
	Coahuila	34,306	8	76.60%
	Tamaulipas	31,958	9	73.30%
	Puebla	31,905	10	70.00%
	Yucatán	28,961	11	66.60%
Chiapas	25,796	12	63.30%	
Entidades con ingresos por debajo de la media estatal	Sinaloa	24,494	13	60.00%
	Guanajuato	23,950	14	56.60%
	Michoacán	20,617	15	53.30%
	Guerrero	19,632	16	50.00%
	San Luis Potosí	17,677	17	46.60%
	Durango	17,572	18	43.30%
	Hidalgo	16,380	19	40.00%
	Oaxaca	13,837	20	36.60%
	Zacatecas	13,785	21	33.30%
Tabasco	12,287	22	30.00%	

	Posición	Ingresos Promedio Anual	Jerarquía de mayor a menor ingreso	Porcentaje
	Morelos	10,089	23	26.60%
	Nayarit	9,474	24	23.30%
	Baja California S.	9,417	25	20.00%
	Tlaxcala	6,261	26	16.60%
	Colima	5,882	27	13.30%
	Campeche	5,430	28	10.00%
	Aguascalientes	5,266	29	6.60%
	Querétaro	3,430	30	3.30%
	Quintana Roo	3,341	31	0.00%
	Media estatal	29,493		

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Economía, Anuario, 1953, 1956,1957. Nota: los renglones en negritas representan a los estados coordinados.

En el marco de esta tendencia de polarización en la distribución del ingreso estatal, las entidades federativas que se coordinaron entre 1948 y 1954 fueron las más perjudicadas.³⁸⁸ Antes de la coordinación, trece de los diecisiete estados que firmaron convenio durante dicho periodo, se encontraban por debajo de la media. En cambio, para el periodo 1949-1955, eran quince las que se encontraban en esa situación. Un análisis particular de las posiciones de cada entidad federativa nos permite también sustentar lo anterior. Como se observa en el cuadro 8, la mayoría de las entidades federativas (cuadro 7) se ubicaban en posiciones más bajas respecto a la que tenían antes de la coordinación. Yucatán e Hidalgo son casos que llaman la atención al descender hasta cuatro posiciones. Menores descensos tuvieron los estados de Sinaloa, Campeche, Quintana Roo, Baja California Norte y Michoacán. Aguascalientes, Querétaro, y San Luis Potosí fueron entidades federativas que mantuvieron su posición. Durango, Morelos y Tlaxcala ascendieron, apenas, una o un par de posiciones. Los mayores ascensos los presentaron Co-

³⁸⁸ La información disponible no nos permitió extender al análisis más años para poder abordar los resultados de la coordinación del estado de Puebla y Guerrero que se coordinaron en 1955 y 1957, respectivamente.

lima y Tabasco al avanzar 4 y 3 posiciones, aunque no podemos perder de vista que se mantenían por debajo de la media.³⁸⁹

Cuadro 7
Ingreso promedio anual de las entidades federativas, 1949-1955
(%respecto al ingreso estatal total)

Entidades con ingresos por debajo de la media	Participación en el total estatal (%)	Entidades por encima de la media	Participación en el total estatal (%)
Quintana Roo	0.4	Chiapas	3.3
Querétaro	0.4	Yucatán	3.7
Aguascalientes	0.7	Puebla	4.1
Campeche	0.7	Tamaulipas	4.1
Colima	0.8	Coahuila	4.4
Tlaxcala	0.8	Estado de México	4.6
Baja California Sur	1.2	Nuevo León	4.8
Nayarit	1.2	B. California Norte	6.1
Morelos	1.3	Sonora	6.6
Tabasco	1.6	Jalisco	7.5
Zacatecas	1.8	Veracruz	7.5
Oaxaca	1.8	Chihuahua	12.3
Hidalgo	2.1		
Durango	2.3		
San Luis Potosí	2.3		
Guerrero	2.5		
Michoacán	2.7		
Guanajuato	3.1		
Sinaloa	3.2		
Total	30.9		69.1

Fuente: Elaboración propia con base en cuadro 6.

³⁸⁹ El caso de Tlaxcala es un ejemplo que nos permite afirmar que no existió un paralelismo entre la actividad económica de las entidades federativas y la participación que recibían. Como explicaremos más adelante en este mismo capítulo, en dicho estado existía un importante desarrollo de la industria textil que no se correspondía con un incremento en la participación de la recaudación del ISM debido a las disposiciones de la legislación federal de este impuesto.

Cuadro 8
Posición de las entidades federativas en el total de ingresos estatales 1943-1948, 1949-1955

Entidad	Posición en el periodo 1943-1948	Posición en el periodo 1949-1955	Movimiento
Sinaloa	10	13	*3
San Luis Potosí	17	17	=
Colima	31	27	54
Yucatán	7	11	64
Durango	20	18	5 2
Hidalgo	15	19	64
Campeche	26	28	*2
Tabasco	25	22	**3
Quintana Roo	28	30	*2
Baja California N.	28	30	*2
Aguascalientes	29	29	=
Morelos	24	23	**1
Querétaro	30	30	=
Tlaxcala	27	26	**1
Michoacán	14	15	**1

Fuente: Elaboración propia con base en cuadro 2 y cuadro 4. Nota: *significa descenso; **significa ascenso; = significa que la entidad federativa no varió su posición. El número asociado a los signos representa las posiciones que la respectiva entidad federativa ascendió o descendió.

La polarización del ingreso fiscal a nivel estatal se reflejó, por supuesto, en las finanzas municipales. En el cuadro 9 donde presentamos un análisis por percentiles del ingreso municipal entre 1954-1955, se observa que el ingreso de los municipios de más de la mitad de las entidades federativas (57 por ciento) se encontraba por debajo de la media nacional. En su conjunto, estos estados apenas aportaban el 27.2 por ciento del ingreso municipal total (véase el cuadro 10). Por su parte, los municipios agrupados en los estados restantes (43 por ciento) concentraban el 72.8 por ciento.

Cuadro 9

Ingreso municipal promedio anual por entidad federativa y porcentuales, 1954-1955

	Entidades federativas	Ingresos municipales promedio anual, por entidad federativa	Jerarquía de mayor a menor ingreso	Porcentaje acumulado de entidades federativas
Entidades federativas por arriba de la media	Veracruz	26,645,221.67	1	100.00%
	Baja California	22,139,651	2	96.40%
	Jalisco	21,863,402	3	92.80%
	Sonora	19,393,317	4	89.20%
	Coahuila	18,935,963.67	5	85.70%
	Chihuahua	18,257,356	6	82.10%
	Tamaulipas	16,709,394.67	7	78.50%
	Sinaloa	14,127,909.67	8	75.00%
	Guanajuato	13,862,312.67	9	71.40%
	Puebla	12,671,510	10	67.80%
	Nuevo León	10,656,847.33	11	64.20%
	Michoacán	10,004,824.33	12	60.70%
Entidades federativas por debajo de la media	México	91,20,090	13	57.10%
	San Luis Potosí	7,477,860.667	14	53.50%
	Durango	7,249,060.333	15	50.00%
	Yucatán	6,861,636.667	16	46.40%
	Tabasco	6,239,376.667	17	42.80%
	Guerrero	6,097,782.333	18	39.20%
	Chiapas	5,742,472	19	35.70%
	Nayarit	4,579,021.667	20	32.10%
	Oaxaca	4,243,657.667	21	28.50%
	Hidalgo	4,116,742.667	22	25.00%
	Morelos	3,306,162.333	23	21.40%
	Zacatecas	2,980,157.333	24	17.80%
	Aguascalientes	2,072,599.333	25	14.20%
	Campeche	2,042,392.667	26	10.70%
	Colima	2,037,869	27	7.10%

	Entidades federativas	Ingresos municipales promedio anual, por entidad federativa	Jerarquía de mayor a menor ingreso	Porcentaje acumulado de entidades federativas
	Querétaro	193,9173.667	28	3.50%
	Tlaxcala	580,955.6667	29	0.00%
	Ingreso municipal promedio por entidad federativa	9,722,576.575		

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Economía, Anuario, 1957, pp. 731.

Cuadro 10
Ingreso municipal promedio anual por entidad federativa, 1954-1955
 (% respecto al ingreso municipal total)

Municipios por entidad federativa con ingresos por debajo de la media	Participación en el ingreso municipal total (%)	Municipios por entidad federativa con ingresos por arriba de la media	Participación en el ingreso municipal total (%)
México	3.2	Veracruz	9.5
San Luis Potosí	2.7	Baja California	7.9
Durango	2.6	Jalisco	7.8
Yucatán	2.4	Sonora	6.9
Tabasco	2.2	Coahuila	6.7
Guerrero	2.2	Chihuahua	6.5
Chiapas	2.0	Tamaulipas	5.9
Nayarit	1.6	Sinaloa	5.0
Oaxaca	1.5	Guanajuato	4.9
Hidalgo	1.5	Puebla	4.5
Morelos	1.2	Nuevo León	3.8
Zacatecas	1.1	Michoacán	3.5
Aguascalientes	0.7	Total	72.8
Campeche	0.7		
Colima	0.7		
Querétaro	0.7		
Tlaxcala	0.2		
Total	27.2		

Estos datos, en relación con los estimados para el periodo anterior a la coordinación, corroboran una mayor concentración del ingreso municipal. Si ponemos atención, por ejemplo, en las entidades federativas que se coordinaron entre 1948 y 1955, nos percatamos que ningún municipio de los estados coordinados logró colocarse en una posición por arriba de la media nacional. Lo que sucedió fue todo lo contrario. Si comparamos los cuadros 4 y 9, se observa cómo Durango Guerrero, Hidalgo, Aguascalientes, Colima, Querétaro y Tlaxcala disminuyeron, incluso, su posición relativa en el ingreso municipal total. Esta tendencia siguió su curso al menos hasta los primeros años de la década de los setenta. Para 1972, la tasa de crecimiento de los ingresos federales fue del 23.86 por ciento, mientras que el aumento del ingreso estatal y municipal apenas alcanzó el 19.70 por ciento y el 15.78 por ciento respectivamente.³⁹⁰

Conclusiones

El estudio que hemos realizado en el presente capítulo sobre las modificaciones que la federación realizó a las participaciones municipales en el marco del proceso de coordinación fiscal del comercio y la industria pone de manifiesto el cómo la intervención de este nivel de gobierno sobre la relación política-fiscal de los estados-municipios fue funcional para el proceso de centralización de facultades tributarias en manos de la federación. En este marco, intentamos demostrar que los cambios legislativos en la ley del ISIM que giraron alrededor de la participación municipal se constituyeron en un instrumento político con el que la federación logró establecer una relación directa con los municipios que sirvió, desde la reforma de diciembre de 1949, para conceder poder político a las haciendas estatales sobre el ingreso municipal como incentivo a la coordinación.

Esta hipótesis, debemos subrayar, concuerda con la particular importancia que cobraron las participaciones en el proceso de centralización fiscal durante la administración alemanista. Al respecto, Ramón Beteta, entonces Secretario de Hacienda, señalaba en 1947:

³⁹⁰ INDETEC, Año II, número 10, septiembre de 1975.

[...] la actual administración consideró desde su iniciación que el problema de la concurrencia tributaria debía abordarse partiendo de la consideración inicial de que las diversas entidades políticas-económicas que coexisten en el país deben tener posibilidades de participar en el rendimiento del sistema tributario en proporción a las necesidades de los servicios públicos que cada una tiene encomendados; es decir, que la cuestión fundamental a resolver no es dividir conceptos, sino asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario.³⁹¹

Bajo esta concepción federal, las participaciones representaron al menos para el caso de la industria y el comercio, el principal elemento –aunque no el único– de la oferta federal para impulsar la coordinación. Identificamos también, la intención federal de cambiar el contenido del debate en torno a la coordinación: había que dejar de lado la discusión sobre la distribución de las facultades tributarias para dar mayor importancia, como efectivamente sucedió, a la distribución de los ingresos fiscales.

La consecuencia principal de las modificaciones a las participaciones municipales como herramienta política, y en general de la estrategia de coordinación que la federación impulsó, fue la concentración de los ingresos tributarios a nivel local y federal, por su puesto. A través de las estimaciones estadísticas que realizamos se identifica claramente que el proceso de coordinación acentuó la mala distribución del ingreso fiscal entre la federación, los estados y los municipios favoreciendo a las dos primeras esferas de gobierno. De esta manera, la federación coadyuvó a la centralización local para favorecer la federal. Lo que estamos diciendo es que ante estados tan renuentes a la coordinación desde los primeros esfuerzos federales por unificar el ramo –que iniciaron en los años veinte– y un mecanismo de coordinación gradual que se estableció para resolver el problema de la distribución de las facultades tributarias, resultó políticamente viable favorecer en la distribución del ingreso fiscal a las haciendas estatales.

³⁹¹ Beteta, *Tres años de política*, 1951, pp. 143-144. El subrayado es nuestro.

Entre las interrogantes que permitirán profundizar algunos de los acercamientos que aquí hemos expuesto para entender la relación fiscal entre la federación, los estados y los municipios están: ¿qué explica la concentración fiscal local que se identifica en el ramo antes de la coordinación?; ¿cómo se instrumentaron las diversas modificaciones a las participaciones municipales? Más específicamente, ¿a partir de qué criterios las legislaturas estatales decidían la distribución del ingreso municipal?, ¿cómo se les hacían llegar esos recursos? ¿en verdad fueron suficientes para que los municipios financiaran los servicios públicos a su cargo como señalaba Beteta? Por lo pronto queda manifiesta la importancia de estudiar la “modernización fiscal” que defendieron las distintas administraciones federales del siglo xx con sumo cuidado. El llamado que hacía el delegado municipal de Chihuahua en el marco de la celebración de la Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947 hacía para mantener la independencia económica y política de los municipios, era para 1973, por demás vigente:

Si no aseguramos o pretendemos asegurar la independencia económica y política de los Municipios en la República, claro está, en perfecta armonía con la organización del Estado y con la de nuestro régimen federal, para desarrollar una labor conjunta de carácter nacional, no podremos tener una verdadera vida institucional ni tampoco un progreso efectivo, porque los Municipios se han convertido, –y hay que decirlo con franqueza– en un laste para los Estados, y los Estados en un padrastró de los Municipios; los Estados en un lastre para la Federación y la Federación en un padrastró para los Estados.³⁹²

La invitación que queda sobre la mesa es seguir impulsando estudios con perspectiva local que al enfatizar la relación estados–municipios, complementen y cuestionen los planteamientos historiográficos sobre la centralización fiscal en México durante el siglo xx y permitan al mismo tiempo tener una comprensión más compleja de la Hacienda pública mexicana que considere la esfera federal, estatal y municipal.

³⁹² SHCP. *Memoria tercera*, tomo II, p. 94.

Fuentes consultadas

Archivos

Archivo General de la Nación, México

Publicaciones periódicas

Diario Oficial de la Federación

Indetec (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas)

Revista Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior

Revista Financiera y Hacienda

Bibliografía

Aboites Aguilar, Luis y Luis Jáuregui (coordinadores), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México. Siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005.

Urquidí, Víctor L., Luis Aboites Aguilar y Mónica Unda Gutiérrez, *El fracaso de la reforma fiscal de 1961*, México, Colegio de México, 2011.

Aboites Aguilar Luis, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922, 1972*, México, Colegio de México, 2003.

Aboites Aguilar, Luis “Alcabalas posporfirianas. Modernización tributaria y soberanía estatal”, *Historia Mexicana*, Colegio de México, vol. 51, núm. 2, 2001.

Aboites Aguilar, Luis, “Imposición directa, combate a la anarquía y cambios en la relación federación-estados. Una caracterización general de los impuestos internos en México” en Luis Aboites Aguilar y Luis Jáuregui, (coordinadores), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México. Siglos XVIII-XX*, 2005, pp.189-209.

Arriaga, Agustín, *III informe del Estado de Michoacán*, México, Gobierno del Estado de Michoacán, 1965.

Beteta, Ramón, *Tres años de política hacendaria, Perspectiva y acción (1947-1948-1949)*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1951.

- Cárdenas, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio de México, 2015.
- López Tijerina José G., “Coordinación fiscal en el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. Origen y efectos”, en *Revista El economista mexicano*, México, vol. IX, no. 3, abril-mayo 1973, pp.112-122.
- Márquez Colín, Graciela, “Avances y retos de la Hacienda Pública en México” en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *200 años de la Hacienda Pública en México*, México, 2010.
- Márquez Colín Graciela, “Evolución y estructura del PIB, 1921-2010” en Kuntz, *Historia*, México, Colegio de México, Secretaría de Economía, 2010.
- Moreno Brid Juan Carlos y Ros Bosch, Jaime, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, FCE, 2010.
- Ortiz Mena *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Colegio de México-Fideicomiso. Historia de las Américas, FCE.
- Procuraduría Fiscal de la Federación, *Codificación de la legislación y de las resoluciones jurisdiccionales en materia del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, vol. I, 1958.
- Revista Difusión Fiscal*, “Evaluación de resultados de las Reuniones Nacionales de Tesoreros de las Entidades Federativas y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, enero de 1975.
- Revista Financiera y Hacienda*, “Coordinación total de la federación y los estados para el cobro de impuestos mercantiles”, marzo-abril de 1973.
- Rhi Sausi, María José y Molina Armenta, María del Ángel, *El mal necesario. Gobierno y contribuyentes Ante el dilema de las alcabalas, siglos XIX y XX*, México, UAM-A, 2014.
- Secretaría de Economía, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1946-1950*, México, Dirección General de Estadística, 1953.
- Dirección General de Estadística, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1954*, México, Dirección General de Estadística, 1956.
- Dirección General de Estadística, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1955-1956*, México, Dirección, General de Estadística, 1957.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Hacia una mayor coordinación fiscal” en *Revista Financiera y Hacienda*, marzo-abril de 1973.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Codificación de la legislación y de las resoluciones jurisdicciones en materia del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles*, México, 1958.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Evolución Histórica de la Ley federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Subsecretaria de Ingresos, 1976.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memoria Tercera Convención Nacional Fiscal*, México, tomo III, 1947.
- Servín, Armando, *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1956.
- Subsecretaría de Ingresos, *Bases para la Regionalización de la Administración Pública Federal*”, Dirección General de Programación y Descentralización Administrativa-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1973.
- Subsecretaría de Ingresos, *Ley federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. Evolución histórica*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1976.
- Tello, Carlos, *La política económica en México, 1970-1976, Siglo XXI Editores*, México, 1979.
- Tena, Ramírez, Felipe, *El problema de las alcabalas*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1941.
- Tañez Ruiz. Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 1958, 6 tomos.

Reflexiones finales

Ana María Parrilla Albuerne
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas

Como tantas veces se ha dicho, el municipio es una de las instituciones con más larga permanencia en la historia occidental, esta cualidad hace que su estudio nos permita realizar acercamientos desde diferentes perspectivas en un periodo largo de tiempo. Su continuidad a pesar de los acontecimientos y coyunturas, así como resistencia al cambio, permite identificar momentos clave de transición. Unido a ello facilita el estudio y análisis de los procesos de convivencia y enfrentamiento con otras instituciones en diferentes niveles de gobierno, ya sea monárquico, provincial, distrital, estatal o federal. En los trabajos que se presentan en este volumen se tomó como eje transversal la fiscalidad municipal, puesto que fué a través de la aplicación, recaudación y gestión de los impuestos como pudimos identificar algunas de las características que marcaron la relación entre el gobierno municipal con los diferentes niveles de gobierno y, por otro lado, con los contribuyentes.

Durante el siglo XVIII algunas de las prácticas llevadas a cabo por los cabildos americanos se vieron trastocadas. Aunque se habían hecho intentos de centralizar y supervisar el patrimonio y la fiscalidad municipal, no será hasta las reformas llevadas a cabo por Carlos III cuando los cabildos comenzaron a perder cierto grado de la autonomía de la que habían disfrutado hasta entonces para la administración de sus rentas. Entre los efectos que perseguían las reformas que se fueron impulsando nos gustaría detenernos en dos: la necesidad de controlar o

limitar la aplicación de nuevos impuestos locales, en forma de arbitrios, que entraban en fuerte competencia con los gravámenes impuestos desde la potestad real o el erario central y, por el otro, fiscalizar estos erarios municipales, saber qué se cobraba, a quién se cobraba, cómo se invertía y, no menos importante, tener noticia de los sobrantes de las municipalidades.

Como señalaba Yovana Celaya en la introducción de esta obra, los tres primeros trabajos que inauguran el volumen tienen como objetivo principal conocer los procesos de transición política de la monarquía hispánica al liberalismo y la fuerza de los procesos de transformación tratando de caracterizar las limitaciones y alcances que las reformas borbónicas encontraron en su afán por controlar las finanzas locales. De estos tres trabajos se deducen tres características generales que me parecen dignas de destacar: la implantación paulatina de la estructura necesaria para llevar a cabo esta fiscalización, recordemos que en el caso de Guatemala la Contaduría de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad no se instauró hasta 1806, lo que produjo que mientras unos espacios estuvieron bajo el escrutinio de la Corona otros lograron evadirlos, ya fuera mediante estrategias premeditadas o mediante situaciones coyunturales. Lo cierto es que sin la Contaduría instalada y solo con una Mesa de Propios se supervisaba únicamente la contabilidad más no la administración de fondos, lo que seguramente permitió mayor espacio de maniobra para, por ejemplo, no aplicar ciertas medidas de forma expedita y retrasar el impacto de las mismas.

Un segundo aspecto digno de destacar, según mi opinión, es la importancia de los bienes de comunidad como proveedores de capital en momentos de precariedad en las arcas de la monarquía, mediante donativos forzosos o censos, pero, además, cómo el tránsito de muchos cabildos coloniales a ayuntamientos constitucionales permitió a las comunidades indias transformar las tierras comunales en propios de los nuevos ayuntamientos, ahora bien los medios para permitir este tránsito se fraguaron en la etapa anterior cuando las tierras demostraron ser productivas no sólo como proveedoras de materias primas sino de un capital derivado de su renta. Así los nuevos ayuntamientos lograron acceder a los recursos necesarios para su sostén, como señala Luis J.

García, sino que también lograron defender los derechos corporativos sobre la tierra. Por lo tanto, vemos cómo el sistema de propiedad de la tierra puso en marcha diferentes interacciones que produjeron cambios que impactarán en el posterior desarrollo de estos grupos, aunque se mantuvieron estrategias agrarias preexistentes.

Un tercer punto, en este eje de estudio, es cómo los cabildos y ayuntamientos gozaron de diferentes grados de autonomía con respecto a la monarquía y posteriormente frente al gobierno estatal y federal, vemos en el caso de la Ciudad de México, que nos presenta Gisela Moncada, cómo el cuerpo edilicio de la ciudad desarrolló estrategias para llegar a acuerdos con el gobierno federal con el que compartía espacio de gobernabilidad, consiguiendo imponer gravámenes sobre ciertos rubros que le permitieron un mayor ingreso en sus arcas, pero que a la vez aumentaron la presión sobre el contribuyente al ser estos en su mayoría productos de consumo que, como señala la autora, constituían la “canasta básica” de los habitantes de la ciudad.

En estos tres trabajos percibimos una vez más la casuística que permea el devenir de los cabildos y ayuntamientos en este momento de transformación, los espacios marginales parecen haber tenido mayor capacidad de respuesta ante las transformaciones, pero los ayuntamientos de las ciudades grandes pudieron negociar directamente con las autoridades superiores el mantenimiento y la implantación de nuevos arbitrios o el sostenimiento de su patrimonio concejil. Los arbitrios en este primer periodo continúan siendo el sostén de la fiscalidad municipal y su aprobación e imposición se convirtió en el rubro que definió las atribuciones fiscales de los cabildos en la época monárquica, y de los ayuntamientos posteriormente. Ahora bien, lo que parece aplicarse en todos estos casos es que hubo un aumento en el volumen impositivo, creando nuevos arbitrios, que se tradujeron en una mayor carga fiscal de la población, claro para tener certeza completa de esta afirmación necesitaríamos de trabajos más profundos, puesto que una cosa es imponer y otra que se logran recaudar.

Una vez instaurado el liberalismo la relación entre el ayuntamiento y el gobierno estatal y federal se puede caracterizar por un control creciente de su actividad fiscal. En un primer momento, durante el fe-

deralismo, se observa una mayor preocupación por definir las finanzas públicas y su administración. De la misma forma que los estados de la federación tuvieron facultades para definir su organización interna la atención de estos hacia la definición de rentas municipales y su gestión fue disímil, aunque en la mayoría de los casos esta atención por parte de los estados, que apenas se estaban organizando, hacia las municipalidades fue nula. De manera que lo que se mantuvo fue una base jurisdiccional heredada del periodo colonial sobre la que perduró el sistema federal de la primera república. Estos primeros años de la vida independiente se van a caracterizar sobre todo por las disputas y negociaciones entre las diferentes facciones políticas, el influjo de la opinión pública y los cambiantes aires políticos que incidirán en el sistema de rentas a imponer. Ahora bien, ¿qué papel jugó el régimen municipal en estos primeros años de vida independiente? Además de tener una amplia libertad para gestionar su propio patrimonio, dado que la constitución dejaba a los estados la atribución de organizarse internamente y esa no era la prioridad el momento, los ayuntamientos tuvieron el papel de cobrar no sólo las rentas municipales, sino también las estatales, un estupendo ejemplo de este proceso es el trabajo que nos ha presentado Sergio Cañedo en el que vemos que el ayuntamiento pasó de ser el recaudador de la contribución directa a posteriormente, durante el centralismo, el cobrador de un impuesto municipal, “de efectos extranjeros”, competencia de la hacienda estatal cuyo resultado finalmente entregaba a los ayuntamientos, indicando un avance del control de la hacienda estatal sobre la municipal.

Un proceso en el que los ayuntamientos fueron quedando más supeditados al poder ejecutivo y sus finanzas fueron haciéndose cada vez más débiles. Dos fueron, a mi entender, los factores que propiciaron este debilitamiento del municipio frente a otros poderes: por un lado, la limitación de la imposición de gravámenes en forma de arbitrios y, por el otro, la resistencia del contribuyente a sostener una Hacienda municipal que elevaba las cuotas de los impuestos ya existentes con la finalidad de equilibrar la balanza entre ingresos y egresos. Como resultado se produjo un empobrecimiento de las finanzas municipales que, como nos deja vislumbrar Yovana Celaya, tuvo mucho que ver con la

permanencia y posterior supresión del impuesto de alcabalas, impuesto indirecto que en algunos estados favoreció a los estados y en otros a los municipios, que impedía impulsar el libre comercio. La supresión de este impuesto supuso, en algunos casos, el desarrollo de estrategias de negociación, así se trasluce al menos para el caso de Orizaba donde observamos cuál fue la respuesta local a las reformas liberales y cómo obtuvieron la aprobación de un aumento en sus ingresos sacrificando en parte su potestad fiscal.

De esta forma pasamos de una hacienda federal que se sacrificó a favor de los poderes estatales y municipales con la finalidad de sostener la endeble unidad conseguida durante los años del primer federalismo a una Hacienda municipal totalmente supeditada a la primera. La centralización de la fiscalidad en manos de la federación trajo como consecuencia una mala distribución del ingreso entre los diferentes niveles del poder político—federal, estatal y municipal— siendo finalmente favorecidas las haciendas estatales.

Rectoría

Mtro. Juan Jose Solórzano Marcial
RECTOR

Dra. Magnolia Solís López
SECRETARÍA GENERAL

Mtro. Rafael de Jesús Araujo González
SECRETARIO ACADÉMICO

Lic. Victor Manuel Moreno Constantino
ABOGADO GENERAL

Lic. Enrique Pérez López
DIRECTOR GENERAL DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

Mtro. Braulio Calvo Domínguez
FACULTAD DE HUMANIDADES

**Colección
Selva Negra**



UNICACH

*La fiscalidad del municipio:
instituciones, impuestos y jurisdicciones
en México, siglos XVIII-XX*

Se terminó de imprimir durante el mes de octubre de 2021 en MM&R digital S. A. de C. V., Teléfono: (55) 56-88-60-85, Naucalpan de Juárez, Estado de México, con un tiraje de 000 ejemplares. El diseño tipográfico estuvo a cargo de Salvador López Hernández, la corrección de Luciano Villarreal Rodas. El cuidado de la edición fue supervisada por la Oficina Editorial de la UNICACH, durante el rectorado del Mtro. Juan José Solórzano Marcial.

En la historiografía mexicana la noción del municipio refiere a una forma de gobierno con profundas y complejas raíces institucionales en un entramado de poderes políticos y jurisdiccionales. En la construcción de este entramado de gobierno, al menos desde su constitución hispánica en el siglo XVI, el municipio ha permitido plantear problemas de investigación desde la naturaleza política, jurídica y económica de su territorio para comprender el microcosmos social que dio forma a dichas unidades de gobierno. Los autores reunidos en este volumen presentan investigaciones en las que reconocen que en la unidad política y territorial del municipio, la fiscalidad adquiere características propias del territorio, población y economía, pero también en respuesta a los vínculos con las otras unidades políticas: monarquía y estado nación.

Esta perspectiva ha supuesto un reto para los autores en la medida que si bien interesaba explicar los recursos, estrategias y mecanismos usados por los municipios para construir sus jurisdicciones fiscales, también fue necesario explicar cómo esa construcción estuvo mediada por su relación política y económica con otros territorios.

En ese sentido, las aportaciones tienen como objetivo principal explicar la constitución de la Hacienda municipal y por lo tanto sus ingresos y gastos, un análisis que permitió desarrollar otros objetivos como los referentes a las condiciones de la economía, el peso de los contribuyentes y los cambios en las formas de administración. De esta forma, la fiscalidad es entendida en el libro desde su dimensión política, social y económica. La temporalidad también ofrece elementos para la comprensión de las transformaciones de las haciendas municipales y sus procesos de continuidad desde el mundo hispánico hasta el federalismo del siglo XX. Los autores confiamos que los estudios de caso aquí presentados ofrezcan pistas para nuevas investigaciones acerca de la fiscalidad municipal.

Por último, la imagen de la portada refiere al pago del impuesto del pan en los Países Bajos durante el siglo XIX y creemos refleja las relaciones sociales e institucionales entre causantes y fisco, un fenómeno global sobre el que la historiografía mexicana aún tiene más preguntas que respuestas.



Universidad Veracruzana
Dirección Editorial

