

Las finanzas municipales de Xalapa (1798-1829)

GERARDO CIRUELO TORRES*

ANTECEDENTES

LA HISTORIA FISCAL DE MÉXICO tiene ya un largo camino recorrido. Sus inicios están representados por la aparición de *La Real Hacienda de Nueva España: la Real Caja de México (1576-1816)* de John Tepaske y Mari Luz Hernández Palomo, obra centrada en el análisis del estado de la Real Hacienda en la época colonial. Más tarde, realizado por el propio Tepaske y Herbert Klein, apareció el estudio de los ingresos de la Real Hacienda novohispana a través de los registros fiscales durante el periodo de las reformas borbónicas, trabajos más conocidos como “cartas cuentas”.

En años posteriores, la historia fiscal colonial continuó siendo tema de interés, tanto en el virreinato de la Nueva España¹ como en Perú, si bien para ese momento la temporalidad y los aspectos abordados eran más amplios. Del siglo XIX, por ejemplo, se estudió el proceso de la desintegración financiera del periodo colonial tardío en territorio novohispano, las alcabalas, la presión fiscal del Estado borbónico y las cajas reales de otras capitales de provincia como la de Zacatecas. Una vez que se amplió el marco temporal más allá de la etapa colonial, los especialistas en esta línea de investigación incursionaron en el México independiente. Al respecto, el análisis y las discusiones se preocuparon por superar la visión

* Dirigir correspondencia al Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Diego Leño 8, C.P. 91000, Xalapa, Veracruz, tel. y fax: 01 (228) 8-12-47-19, e-mail: gerardo_ciruelo@yahoo.com.mx.

¹ Por ejemplo, Carlos Marichal, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del imperio, 1780-1810*, serie Estudios Fideicomiso Historia de las Américas, FCE/El Colegio de México, México, 1999; Luis Jáuregui, *La Real Hacienda de Nueva España, su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999.

legada por el Porfiriato según lo cual la primera mitad del siglo XIX es un periodo anárquico. Esta perspectiva general, adoptada por autores como Marcelo Carmagnani y Barbara A. Tenenbaum, tuvo como contrapartida el desarrollo de los estudios fiscales a escala regional. De este modo, no sólo se emprendió la tarea de examinar los proyectos de organización de la hacienda nacional en los primeros años independientes y al inicio de la república federal,² también se estudiaron los sistemas fiscales de algunos estados como el de México, Jalisco y Sonora, entidades en las cuales los temas de interés estuvieron centrados en las negociaciones entre las autoridades nacionales y estatales a propósito del cobro de impuestos y en la relación de éstas últimas con los gobiernos locales, así como en los conflictos entre los grupos políticos por los acuerdos del tipo de imposiciones y su monto.³ Estos trabajos, de suma utilidad para la comprensión de la importancia fiscal de los estados dentro del proceso de construcción de la primera república federal, dejaron de lado la fiscalidad concerniente a los gobiernos locales. Sin embargo, el estudio de estas instancias locales de gobierno —objeto, por otra parte, de un renovado interés dentro de los nuevos enfoques interpretativos del federalismo mexicano—, puede aportar nuevos elementos que ayuden a explicar la persistencia de las elites locales en la transición de la Colonia al México independiente, así como proporcionar instrumentos para hacer un análisis comparativo entre la debilidad política y financiera de un gobierno nacional carente de recursos, y unos estados relativamente prósperos cuyas clases dirigentes se nutrían de estos grupos locales fiscalmente autónomos.

² Véase Carlos Rodríguez Venegas, "Un acercamiento a las propuestas de organización del sistema impositivo en México, 1821-1823"; Jaime Olveda, "La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes", y Luis Jáuregui, "La primera organización de la Hacienda Pública Federal en México, 1824-1829", en JAUREGUI y SERRANO (coords.), 1998b

³ Véase Bárbara M. Corbet, "Soberanía, élite política y espacios regionales en San Luis Postosí (1824-1828)", en JAUREGUI y SERRANO (coords.), 1998a. Véase también Saúl Jerónimo Romero, "Los ingresos fiscales en los proyectos de formación del estado de Sonora, 1770-1830"; Antonio Ibarra, "Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco: ingresos estatales, contribuciones directas y pacto federal, 1824-1835", y Carlos Marichal, "Las finanzas del Estado de México en la temprana república: federalismo y centralismo", en JAUREGUI y SERRANO (coords.), 1998b.

En términos generales, los análisis fiscales municipales fueron durante algún tiempo parte de estudios histórico-jurídicos de la estructura y funciones de los ayuntamientos, o de estudios históricos de cabildos donde las finanzas se analizaban como una parte más de la administración. En el primer caso, la situación de subordinación y pérdida de atribuciones del ayuntamiento como cuerpo de gobierno en el manejo de sus finanzas respecto de las autoridades superiores, fueron los puntos señalados una vez examinada la corporación municipal.⁴ En el segundo, la oligarquía local y la forma en que ésta actuó dentro de la estructura del gobierno local, cuyo funcionamiento controlaba, fueron los aspectos tratados con mayor amplitud por encima de las cuestiones financieras.⁵

Las finanzas municipales aparecieron como objeto particular de análisis al inicio de la década de 1990. Uno de los primeros estudios fue “La Hacienda municipal de Puebla en el siglo XIX”, realizado por Francisco Téllez y Elvia Brito Martínez y publicado en 1990.⁶ Siguiendo esta línea, en 1994 el mismo Téllez publicó, ahora en compañía de José Juan Juárez Flores, “Las finanzas municipales de la ciudad de Tlaxcala durante el Segundo Imperio”.⁷ Por su parte, Ricardo Gamboa dio a conocer, también en ese año, “Las Finanzas municipales de la ciudad de México, 1800-1850”.⁸ Estos trabajos, particularmente los dos primeros, desarrollaron el método cuantitativo con el objeto de reconstruir las series completas de ingresos y egresos de las ciudades de Puebla y Tlaxcala. Los ramos generales del sistema fiscal y la comparación de su evolución, la estructura impositiva —el tipo y número de impuestos que conformaban la hacienda municipal—, el seguimiento de los ingresos, los gastos y las fluctuaciones de los distintos ramos a lo largo de los periodos estudiados, constituyeron las preocupaciones principales de los

⁴ OCHOA CAMPOS, 1985.

⁵ LIEHR, 1976, pp. 14-27.

⁶ *Historia Mexicana*, El Colegio de México, abril-junio de 1990, vol. XXXIX, núm. 156 (4), pp. 951-978.

⁷ *Siglo XIX. Cuadernos de Historia*, Universidad Autónoma de Nuevo León/Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, enero-abril de 1994, núm. 8, pp. 79-121.

⁸ En Regina Hernández Franyuti (comp.), *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, Instituto Mora, México, 1994, pp. 11-55.

autores al momento de analizar las cuentas municipales a su disposición. Tomando en consideración los avances en una temática inexistente hasta hace poco, las propuestas de estos autores revelan la posibilidad de ahondar en las líneas abiertas por ellos, de modo que, a partir de la comparación de semejanzas y diferencias con otros estudios de caso, se pueda captar un nuevo significado de las finanzas municipales más allá de una visión estrictamente fiscal, es decir, del seguimiento de los mayores o menores montos de recaudación en un lapso determinado, sin dejar de señalar la importancia que dentro de todo ello tiene la definición de la estructura impositiva municipal.

No obstante lo hecho en este campo, el interés que hasta ahora se ha prestado a investigaciones de este tipo es aún escaso. Esta situación se ve reflejada en la obra sobre finanzas públicas coordinada por Luis Jáuregui y José Antonio Serrano en 1998. En ella, y a casi una década de la aparición del primer trabajo, ambos coordinadores señalan como asignatura pendiente el análisis de las finanzas municipales, hecho que atribuyeron en ese momento al desdén que seguían ocasionando las temáticas no nacionales. Sintomáticamente, en esa obra vuelve a publicarse el trabajo de Téllez y Brito, lo cual es una muestra de la poca producción que hasta fechas recientes se ha logrado en dicha materia. De cualquier manera, los estudios existentes sobre este tema han llamado la atención de los investigadores, quienes han puesto de manifiesto la importancia de los resultados que se pueden obtener a través de él. Como bien señalan Jáuregui y Serrano, los ayuntamientos fueron en esta época los encargados de ejecutar las políticas nacionales y estatales en el ámbito fiscal⁹ en virtud de las atribuciones que les estaban asignadas.

Por ende, la temática financiera de los ayuntamientos constituye un campo abierto a la investigación, tanto por la escasez de estudios, como por las posibilidades que ofrece la materia en sí misma. Este trabajo considera las finanzas municipales como una expresión de poder porque, por una parte, la construcción de un sistema impositivo propio, y las atribuciones fiscales derivadas de él, significaron un factor de control territorial

⁹ JÁUREGUI y SERRANO, 1998a, p. 21.

para sus ejecutores sobre el espacio local. Por otra, porque al igual que en los niveles superiores, el análisis de la fiscalidad revela que tras el aspecto contable se encierran una serie de conflictos entre grupos de interés¹⁰ relacionados con la organización y ejecución del sistema fiscal.

El espacio en el cual se llevó a cabo la investigación es el pueblo de Xalapa, asentamiento que gracias a su posición estratégica dentro del sistema colonial de comunicaciones y de las rutas mercantiles existentes, constituía ya para finales del siglo XVIII un sitio de reconocida importancia en el territorio de la intendencia de Veracruz. Su cercanía y estrecha relación con el puerto de Veracruz dio lugar a la formación de una vigorosa elite que, apoyada en el ayuntamiento, pronto adquirió una presencia notable en los albores del siglo XIX. Estos aspectos sin duda contribuyeron para que, al fundarse la república federal, Xalapa fuera convertida en sede de los poderes estatales con carácter de capital.

El periodo examinado abarca de 1798 a 1829, arco temporal que hemos dividido en cuatro intervalos que identifican los momentos más significativos del desarrollo de la hacienda xalapeña, desde la época colonial a los primeros años independientes: 1798-1802, 1804-1810, 1819-1823 y el que va de 1824-1829, durante la primera república federal.

El objeto de estudio es la hacienda municipal y las finanzas del ayuntamiento de Xalapa desde una perspectiva que explique las bases sobre las cuales se fincó el establecimiento y posterior desenvolvimiento de su estructura impositiva. El trabajo mostrará las características y evolución del ramo fiscal, así como las propuestas presentadas y los conflictos ocasionados entre quienes tuvieron bajo su cargo la realización y ejecución de los proyectos fiscales. Para lograr lo anterior se hizo un seguimiento de las fluctuaciones recaudatorias (ingresos) y de las erogaciones (egresos) de la tesorería municipal, no con el fin de reconstruir las series de datos contables, sino de reconocer los momentos definitorios de la fiscalidad municipal xalapeña. Por otra parte, en los años de la república se agregó, además de lo anterior, un examen detallado de la distribución de los gastos para así contar con una imagen, lo más cercana posible, de la orientación del

¹⁰ LUDLOW, 1998, p. 80.

gasto de la tesorería en los primeros años republicanos. Con ello se pretende mostrar que la relación existente entre fiscalidad, poder y política local, si bien tiene puntos de contacto con las finanzas virreinales y nacionales, y posee la tendencia indicada por varios autores, en el ámbito municipal esta conexión posee una lógica propia que aparta a sus ejecutores de las consecuencias sociales y políticas afrontadas por los grupos dirigentes nacionales, característica que reforzó el ascendiente de la elite local dentro del ámbito que estaba bajo su autoridad y sus vínculos hacia otros espacios.

FUENTES

Las fuentes primarias utilizadas son los informes presentados por el colector de derechos municipales y las actas de cabildo del Archivo Histórico Municipal, así como el Archivo Parroquial, ambos de Xalapa. Respecto de la primera debe mencionarse que la información financiera, por lo menos de 1797 a 1830, se encuentra de manera regular en los informes anuales de ingresos divididos en ramos (Propios y Arbitrios) y desglosados en total bruto, descuento del "premio" (comisión) del colector y total líquido (suma ingresada a la tesorería de manera efectiva después del pago de la comisión). En varios casos, además del informe anual, se encontró una relación del pago de derechos efectuados por los comerciantes introductores que especificaba la cantidad, tipo de mercancía y monto enterado. Sin embargo, los ingresos de la aduana no fueron los únicos. La consulta detallada de las actas de cabildo en la época independiente reveló la existencia de otros conceptos que se mencionaran más adelante.

A diferencia de los ingresos, de los cuales contamos con un informe que les dio seguimiento año tras año, de los egresos no existe una relación que dé cuenta de su ejercicio anual en la época de la república. Por tal razón, de 1824 a 1829, éstos fueron reconstruidos a partir de las actas de cabildo. Por ello, la clasificación que se presenta en el apartado correspondiente, con una breve explicación del destino de sus fondos, está basada en un esquema que buscó agrupar las erogaciones dispersas a lo largo del periodo según los rubros más comunes a partir de los gastos

registrados y los acuerdos que autorizaban su inversión en cada uno de esas administraciones.

Las cantidades de dinero anotadas en este trabajo están escritas de acuerdo al sistema octaval utilizado durante la Colonia y la mayor parte del siglo XIX. Un peso equivalía a ocho reales y un real estaba formado por doce granos. Los puntos colocados después de los pesos se refieren a las fracciones en reales y granos, respectivamente.

En cuanto al Archivo Parroquial, sus libros de bautizos y matrimonios hicieron posible la identificación de los miembros del ayuntamiento que en el lapso de 1824 a 1829 ocuparon algunos cargos dentro de la administración municipal.

ORÍGENES Y DEFINICIÓN DE LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA MUNICIPAL XALAPEÑA

El desorden imperante en las finanzas de los ayuntamientos americanos constituyó una de las principales preocupaciones de José de Gálvez durante su visita que precedió a la instauración de la Ordenanza de Intendentes en Nueva España. Concluida su inspección, los fondos de pueblos, villas y ciudades quedaron sujetos a la vigilancia de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidades dependiente de la Contaduría General creada para el caso en la ciudad de México en 1768. En esa misma línea, la renta de propios se sumó a la de los arbitrios para constituir la base de las finanzas municipales, medida instaurada en primer lugar en España y que la Ordenanza de Intendentes trajo a territorio novohispano en 1786. De esta manera, la administración hacendaria municipal quedó bajo la rigurosa reglamentación de las autoridades superiores a través de una política que limitaba el gasto de acuerdo al monto de las entradas.¹¹ Por otra parte, las obligaciones de alcaldes y regidores se vieron incrementadas bajo el título de Policía y les fue retirada la remuneración extraordinaria que habían gozado por ellas hasta ese

¹¹ OCHOA, 1985, pp. 143, 158-161, 195-197, 201, 202; HALE, 1972, p. 231; LIEHR, 1976, t. II, p. 14.

momento.¹² Dentro de esta normatividad, cualquier movimiento en la administración de la tesorería municipal requería la autorización del intendente como requisito indispensable. Sin embargo, los grupos dirigentes locales conservaron la nada despreciable atribución de presentar las propuestas de arbitrios para apoyar los fondos municipales o para algún objeto específico, es decir, eran ellos quienes determinaban el tipo y número de mercancías que debían ser sujetas a gravamen. De este modo, los proyectos de fiscalidad en el ámbito local quedaron en manos de los funcionarios municipales. Por tanto, paralela a la jurisdicción política que la ley le otorgaba, los ayuntamientos también contaron con una jurisdicción fiscal constituida por su capacidad de imponer y cobrar impuestos dentro del espacio territorial que tenía asignado. En consecuencia, las municipalidades contaron con caudales propios para sus necesidades administrativas, recursos que recaudaron y manejaron de manera autónoma en tanto no demandaran mayores gastos o propusieran nuevas imposiciones. El pago que debían entregar a la Real Hacienda a través de las cajas regionales articuló a estos ayuntamientos, fiscalmente autónomos, al sistema fiscal general de la Nueva España. Por otra parte, los ayuntamientos se convirtieron en el instrumento para la ejecución, dentro de las localidades, de las disposiciones fiscales de la Corona en la forma de préstamos voluntarios o forzosos, suscripciones, donativos, etcétera, cuando ésta los solicitaba en momentos de apuro. En síntesis, fue a través del ayuntamiento como se realizó la presión fiscal local y superior en casos de necesidad. En este contexto el cabildo xalapeño creó y organizó su hacienda municipal.

En cuanto al origen de los ingresos es necesario decir algunas cosas. Según lo establecido por las prescripciones reales a lo largo del periodo colonial, los fondos municipales estuvieron formados —particularmente en los cabildos de indígenas— por la renta fija que representaban los recursos obtenidos a través de la explotación directa o el alquiler de

¹² Vigentes sólo para el ayuntamiento de la ciudad de México por la Ordenanza de 1771, estas medidas se generalizaron de manera paulatina por todo el reino.

terrenos propios asignados a cada ayuntamiento en su fundación para solventar los gastos de la administración municipal. En oposición a la característica de los recursos de este tipo existían los arbitrios, impuestos de naturaleza extraordinaria y temporal que apoyaban la realización de alguna obra pública específica. Dichos arbitrios recaían en negocios mercantiles y oficios pero, más que nada, sobre mercancías y productos comercializados al interior de los pueblos. Por tal motivo, estos gravámenes complementaban a veces las rentas de propios. Algunos autores sostienen que, dadas las especiales circunstancias de los últimos años coloniales y las demandas que les dieron lugar en la época independiente, los arbitrios se hicieron progresivamente permanentes hasta convertirse en “el nervio de la economía municipal”.¹³

Válido para la mayor parte de las corporaciones municipales, el caso de Xalapa presentó algunas diferencias respecto de la experiencia antes descrita. Hacia 1794, año de fundación de su ayuntamiento, el proceso de apropiación de tierras estaba ya concluido en el pueblo. Este hecho tuvo como resultado que la municipalidad xalapeña careciera de terrenos de los cuales obtener las rentas necesarias para su tesorería municipal, tal como lo hacía la mayor parte de los ayuntamientos. Pero la existencia de su preponderante actividad comercial, del tráfico mercantil y del transporte e introducción de mercancías ofrecieron una alternativa. Fue así como el pago de imposiciones sobre mercancías constituyó desde un principio la fuente de ingresos fijos del ayuntamiento, mismo que tomó la forma de derechos a la introducción de dichos artículos en la villa. Así, en contraste con la mayoría de los cabildos de la Nueva España, los ingresos municipales y las finanzas de Xalapa significaron un nuevo factor de presión fiscal sobre la población de la villa, particularmente sobre los sectores acomodados. Quizá por ello la aprobación del plan para la formación del presupuesto de la hacienda municipal no sería fácil.

El primer proyecto, presentado en marzo de 1794, da una idea de las necesidades que, según los funcionarios del ayuntamiento, éste debía cubrir en la villa para su adecuado funcionamiento. El presupuesto era de

¹³ JUÁREZ NIETO, 1994, p. 138; OCHOA CAMPOS, 1985, pp. 161, 162; NAVA OTEO, 1973, p. 31.

4 550 pesos, de los cuales casi 2 000 estaban dedicados al pago anual de salarios de subalternos, incluidos los de dos regidores. Los capitulares señalaban que debía pagarse la deuda de 2 633 pesos por gestiones hechas para la erección de pueblo en villa, y sufragar los gastos para construcción de calzadas y compra de ejidos o potreros para pastos y cuidado de los ganados. Por otro lado, indicaban la conveniencia de contratar un préstamo de 15 000 pesos para construir la cárcel, las casas consistoriales, la escribanía y otras oficinas.

Para allegarse dichos recursos, el plan incluía el gravamen de siete artículos de amplia demanda dentro de la población provenientes tanto de ultramar (aguardiente y vino) y del Altiplano inmediato (harina flor y común), como de la región (panela, azúcar y purga). Con cautela, los regidores precisaron que sólo la harina podía considerarse como artículo de primera necesidad. En cuanto al aguardiente, manifestaron su propósito de no perjudicar el comercio al por mayor procedente de España, sino sólo gravar el consumo que hacían de esta bebida las tiendas locales —libre de otros arbitrios—, cuyos propietarios compraban directamente a los comerciantes hispanos. Los productos comercializados por los indios quedaron exentos de pago.¹⁴ Sin embargo, y a pesar del señalamiento de que la suma recaudada no sería suficiente, el plan no fue aprobado.

Si tomamos en cuenta el tipo de productos cuyo arbitrio fue negado, y a ello agregamos la atribución de control de precios que por ley ponía en práctica el ayuntamiento en favor de la población en general, no resulta difícil concluir en quiénes se pensó cuando el virrey solicitó una nueva propuesta con arbitrios menos perjudiciales y gravosos para “el público”. Gravar no sólo los productos, sino los beneficios que la actividad al interior de la villa les proporcionaba a los comerciantes xalapeños, podía ocasionar el rechazo de esta elite local cuando más se necesitaba de su apoyo, más aún si consideramos la alcabala que estos productos ya pagaban a la Real Hacienda. Por otra parte, dado que la mayor parte de la actividad mercantil en la intendencia de Veracruz estaba centrada en la comercia-

¹⁴ Archivo Municipal de Xalapa (en adelante AMX), *Correspondencia*, 6 de marzo de 1794, fs. 74-77.

lización de productos de la tierra,¹⁵ es posible que autoridades superiores y algunos sectores locales coincidieran en evitar factores de presión sobre los precios de estos productos con el consiguiente perjuicio para habitantes y tropas estacionadas necesitadas de abastecimiento.

Del segundo proyecto, elaborado al año siguiente, destaca la reducción de su presupuesto, fijado en esta ocasión en 2 460 pesos. Ahora, los impuestos por cada cabeza de toro y de carnero, la pensión de bienes raíces sobre casas de primera y segunda clase, más el impuesto aplicado a la introducción del carbón, fueron propuestos como base para la recaudación. Esta vez, el síndico no consideró adecuado el monto de sus ingresos, así que antes de llegar al virrey la propuesta quedó desechada.¹⁶

No fue sino hasta agosto de 1797 cuando la nueva propuesta del plan de arbitrios contó por fin con el visto bueno del contador general de Propios. La carga de sal, la bota de sebo, el cajón de jabón y la fanega de cacao se convirtieron así en la base de las finanzas municipales xalapeñas. El bajo volumen de la introducción de estas mercancías, argumento por el cual habían sido excluidos por el cabildo con anterioridad, se convirtió ahora en la mayor virtud de estos artículos. La otra novedad fue que en esta ocasión se incluyó a los puestos permanentes del mercado. Inexistentes tres años antes, según el promotor del proyecto inicial, este rubro incluía ahora a tocineros y a vendedores de losa, petates, pescado, bizcochos y dulces. La cabeza de carnero para el sacrificio y el arancel a las tiendas establecidas a pagar cada cuatro meses, así como las cuotas sobre servicios de pesos y medidas al comercio local a través del fiel contraste, conformaron el esquema fiscal finalmente aprobado. Pese a la mayor amplitud del espectro impositivo, los ingresos de este proyecto sumaron apenas a 2 000 pesos mensuales que, según la opinión del contador general, alcanzaban para cubrir las necesidades de ese entonces: el pago de 200 pesos anuales a la escuela de primeras letras y los 72 pesos de sueldo del alcaide de la cárcel. Las demás atenciones del proyecto original, dicho funcionario sugirió reservarlas para momentos más oportunos,

¹⁵ GROSSO y GARAVAGLIA, 1996, pp. 68, 132, 133.

¹⁶ AMX, *Actas de Cabildo*, 1795, sesiones del 14 de agosto, f. 34 y del 1 septiembre, f. 40.

pese a la representación enviada por el ayuntamiento para que fuera aprobado en su totalidad.¹⁷ De cualquier manera, la intensidad del tráfico comercial hacia el interior de la villa, resultado de las cada vez más amplias y estrechas relaciones de los comerciantes xalapeños hacia el Altiplano inmediato y el puerto de Veracruz, así como el acantonamiento de tropas, compensaría la disminuida recaudación que en ciertos años rebasó los 3 000 pesos mensuales dentro del ramo de Propios.

Por otra parte, la jurisdicción fiscal del ayuntamiento fue defendida sin concesiones por sus capitulares ante el subdelegado, una vez que recibió del virrey el límite de una legua para ejercer su autoridad. Los aranceles para las tiendas en las goteras de la villa fueron, en este caso, motivo de disputas entre dicho funcionario y el ayuntamiento. A pesar de lo anterior, el cobro de los derechos municipales estuvo durante varios años en manos de los funcionarios de la Real Aduana, tarea que los capitulares xalapeños reivindicarían más adelante.

La propuesta de nuevos planes de arbitrios que modificarían la estructura impositiva e incrementarían los ingresos se sucederían a la par de las necesidades generadas por las demandas propias de la dinámica poblacional xalapeña y por acontecimientos concretos. Ya desde fines del siglo XVIII, el frecuente acantonamiento de tropas en la villa por las guerras contra Francia e Inglaterra trajo aparejado, además de sus innegables beneficios, una serie de requerimientos materiales con sus respectivas cargas económicas. Así, la necesidad de construir un cuartel para las numerosas tropas estacionadas en la villa logró vencer las antiguas reticencias de gravar uno de los negocios más productivos para los comerciantes xalapeños. En agosto de 1803, el virrey autorizó un arbitrio por introducción de harina a la villa: un peso por carga de harina común y un peso por cada tercio de "flor", es decir, 2 pesos por carga.¹⁸ Sin duda, las pesadas cargas financieras que para esos momentos agobiaban a la Corona llevó al virrey a autorizar este mecanismo en vista de la imposibi-

¹⁷ AMX, *Actas de Cabildo*, 1797, sesiones del 22 de agosto, f. 27, del 29 de agosto, f. 29 y del 19 septiembre, f. 35. También AMX, *Correspondencia*, 19 de agosto de 1795, f. 111.

¹⁸ AMX, *Actas de Cabildo*, 12 de agosto de 1803, fs. 22, 23.

lidad de realizarlo con fondos reales; más aún—si tomamos en consideración que la suma requerida para la construcción del cuartel había sido ya aportada por dos influyentes vecinos, miembros también del ayuntamiento. De esta manera, la obra sería financiada con el producto de ese impuesto y la autoridad real quedaría libre de deudas. La medida misma de peso fue modificada a fin de hacer fiscalmente más rentable el tráfico de harina.

Para 1805, el traslado de las tropas y el comercio porteño a Xalapa, ordenado por Iturrigaray como medida preventiva al renovarse la guerra contra Inglaterra,¹⁹ proporcionó amplios beneficios a los comerciantes durante los cuatro años siguientes. La notoria mejoría que experimentó la hacienda municipal no obstante sus numerosos gastos, cerró la posibilidad a cualquier modificación de la base tributaria municipal. De manera paradójica, la autorización que en 1808 otorgó el virrey a los ayuntamientos para proponer nuevos arbitrios si sus fondos no eran suficientes, se constituyó en la oportunidad que el cabildo había buscado con anterioridad para ampliar su presupuesto. Con todo, José Antonio de la Peña, alférez real, fue el principal opositor a esta medida. La posibilidad, por encima de las ventajas que hubiera podido proporcionar en el futuro a su tesorería, fue rechazada. Baste decir que el valor de sus propios en esos cuatro años, sin contar las harinas, sólo era inferior en poco más de 3 000 pesos al total de las recaudaciones desde su creación hasta 1804.²⁰ La medida pues, parecía innecesaria. La reflexión siguiente nos dará una idea no sólo de las diferencias que podían darse entre la evolución de la fiscalidad virreinal y la municipal, sino también la importancia que iba adquiriendo la tesorería xalapeña. La receptoría de alcabalas de Xalapa, en el territorio de la intendencia de Veracruz, tuvo una participación menor en comparación con las más rentables de Orizaba y Córdoba en el periodo

¹⁹ SOUTO MANTECÓN, 2001, p. 246.

²⁰ De 1797 a 1804 la recaudación había sido del orden de 14 823 pesos, mientras que de 1805 a 1808 había alcanzado 11 579 pesos. AMX, *Correspondencia*, 15 de noviembre de 1808, f. 132 y 16 de septiembre de 1811, f. 110.

1802-1809 y, en general, en el de 1778-1809.²¹ Pero en la captación de ingresos municipales, el panorama era distinto. De acuerdo al informe del Ministerio de Real Hacienda, el valor de los propios xalapeños —con la consabida excepción del puerto de Veracruz— alcanzó una posición notable durante el quinquenio 1806-1810. Sus montos eran muy superiores a los de Orizaba y un poco menores a los de Córdoba, pero más elevados que los de ésta última si agregáramos el año de 1805.²²

Tal vez esto explique la actitud de rechazo con que en 1808 el cabildo recibió la autorización dada por el virrey para aumentar los gravámenes municipales. Los gastos, que en ese año rebasaron casi en 50% a los ingresos, no parecieron inquietar en demasía a los miembros del ayuntamiento. Pero lo que parecía ser una coyuntura se volvió una tendencia. Los déficits, cada vez más abultados, se hicieron comunes. Sólo el difícil entorno que afrontó la villa con el inicio de la insurgencia en 1811 convenció a los xalapeños de la necesidad de allegar mayores recursos al erario local. Al igual que en la mayor parte del territorio novohispano, la ruptura ocasionada por la guerra no afectó únicamente el ámbito político, también se reveló como un quiebre mercantil y, por tanto, recaudatorio, agregando con ello un nuevo factor que incrementaría la presión fiscal.

El aumento de impuestos y la aparición de nuevos proyectos fiscales fueron la principal manifestación de la ausencia de ingresos y el fracaso financiero de la autoridad central para solventar los gastos de defensa. Tal como ocurrió en la ciudad de México,²³ en Xalapa se propusieron impuestos sobre bienes raíces, capitales, negocios y oficios, además de otros directos con los cuales se esperaba obtener 10 000 pesos mensuales.²⁴ Pero a diferencia de la capital, estos gravámenes nunca tendrían efecto en la villa

²¹ En el periodo 1802-1809, Orizaba aportó 11 283 800 pesos, Córdoba 6 394 450 y Xalapa 4 646 919. GROSSO y GARAVAGLIA, 1996, pp. 134, 135, 140.

²² Orizaba registraba 4 455 pesos, Xalapa 13 664 (16 795 con el año de 1805) y Córdoba 14 970. AMX, *Correspondencia*, 2 de febrero de 1811, f. 84.

²³ TEPASKE, 1998, pp. 98-100.

²⁴ AMX, *Actas de Cabildo*, 7 de enero de 1813, fs. 4, 5. También AMX, *Correspondencia*, 4 de enero de 1813, fs. 42, 43.

xalapeña. La solución acordada para apoyar los crecidos gastos militares de la tesorería municipal consistió, por un lado, en imponer una cuota mensual a los vecinos acomodados. Esta lista, elaborada por una comisión de miembros del cabildo, iría ampliándose a la par de las necesidades y los reclamos de los contribuyentes iniciales hasta incluir a todo aquel individuo capaz de aportar la cuota mínima de un peso. Por otra parte, en enero de 1815, se acordó imponer un arbitrio de 20 reales a la introducción de aguardiente de caña. Los recursos pronto serían insuficientes. Ya desde 1816, los gastos y las deudas impulsaron la demanda de mayores ingresos. Pero las representaciones enviadas en 1817 y 1820 solicitando el incremento de su presupuesto no fueron atendidas. Hacia este último año, la deuda de la tesorería xalapeña ascendía a 26 218 pesos cinco reales.

No sería sino hasta abril de 1823 cuando la diputación provincial dio curso a la petición del ayuntamiento xalapeño para aumentar sus propios. De esta manera, el proyecto se hizo realidad dentro del contexto de la amplia libertad regional generada por la disolución del primer imperio; es decir, sólo cuando, junto con el poder central —representado por el rey y la institución imperial después—, desaparecieron momentáneamente las restricciones impuestas a la autonomía municipal por el antiguo régimen. En primer lugar, el 4 de abril el cabildo fue autorizado para ampliar la base impositiva sobre los puestos de la plaza del mercado con el fin de apoyar el sostenimiento del hospital de mujeres; para ello, gravó con cuotas “provisionales” los siguientes giros: dos reales por puesto de carne fresca de res; un real por puesto de tasajo; un real por puesto de mercería o ropa fina; medio real por puesto de ropa criolla y a los regatones de maíz, frutas y verduras. Pero la segunda parte del proyecto sería la más significativa, pues la diputación provincial dio el visto bueno hasta septiembre de ese mismo año a los arbitrios siguientes: dos pesos por barril de aguardiente de España; un peso cuatro reales por barril de vino Jerez, tinto y Málaga; cuatro reales por cada tercio de aceite de comer al igual que por cada quintal de acero y fierro. Por su parte, los productos europeos y abarrotes de valor pagarían 1% *ad valorem* al momento de su introducción.²⁵ Como puede

²⁵ AMX, *Correspondencia*, 24 de agosto de 1824, f. 245.

verse, y a diferencia de los proyectos de 1794 y 1797, los arbitrios recayeron sobre productos de mayor valor como los manufacturados, si bien el porcentaje a pagar por tales tributos no sería alto. De cualquier modo, los efectos de la recaudación fueron notorios para la tesorería, como ya veremos.

A partir de la Independencia o, con mayor exactitud, a partir de la aparición de la insurgencia, como menciona Tepaske, los ayuntamientos adquirieron mayor libertad en el manejo de sus fondos una vez desarticulado el sistema fiscal que unía a las corporaciones municipales con el poder central. La desaparición de la autoridad real y las transformaciones sociales y económicas que sufrió la sociedad colonial crearon un nuevo panorama al interior de los órganos locales de poder. La antigua fidelidad a la autoridad real fue sustituida por el encuentro de intereses diversos que se manifestaron en el ámbito político, pero también en el fiscal. La resistencia a aceptar nuevos impuestos y su discusión se hizo manifiesta.

Hacia 1824, las demandas de reconstrucción y servicios de la villa de Xalapa —sede para estos momentos de los poderes del estado de Veracruz, en pleno proceso de construcción del sistema republicano— hicieron aparecer una propuesta para incrementar la cuota de los derechos municipales. En agosto, el regidor decano y presidente del cabildo, presentó un proyecto para aumentar el pago de derechos. La solicitud sería presentada ante el gobernador para su aprobación a propósito del informe que éste había solicitado para conocer la situación de la hacienda municipal. El plan sugería elevar a seis y cuatro pesos el pago por barril de aguardiente y vino extranjero, respectivamente; a cuatro pesos el quintal de acero; a dos pesos el de fierro, y a cuatro reales la arroba de aceite. De manera semejante, los efectos extranjeros manufacturados pagarían 10% de su valor, y los abarrotes de valor, canela, especias, papel, cera y aceite de almendras, 6%. El plan proponía disponer de la tercera parte de la recaudación del aguardiente y el vino para la Milicia Cívica, cuerpo militar ciudadano creado por el nuevo régimen y urgido de recursos para su organización. Sin embargo, la firma del pacto republicano y la paz resultante habían modificado la situación en poco menos de un año y los sectores ligados a la economía mercantil de ultramar reaccionaron de inmediato.

Las objeciones al plan se centraron, como era de esperarse, en las cuotas a los efectos extranjeros y a los abarrotos de valor, así como en la del aceite. Pese a los reparos, el acuerdo fue aprobado. Con todo, en una sesión extraordinaria posterior, los capitulares pidieron derogar dicha decisión después de “reflexionar” acerca del acuerdo de los nuevos derechos municipales. Con toda probabilidad, el cambio de opinión se debió a la presencia de los comerciantes importadores con cargos dentro del cabildo, quienes habían estado ausentes en la reunión donde se había tomado la resolución anterior. En conclusión, la petición fue aceptada y por unanimidad sólo se duplicaron los derechos del año anterior. Así, el aguardiente pagaría cuatro pesos, el vino tres pesos, la arroba de aceite cuatro reales y el quintal de fierro y acero un peso. Géneros, abarrotos y otros artículos extranjeros 2 % y se mantenía la asignación de aguardiente y vino a la Milicia Cívica.²⁶ Pero ni aun esa disposición tuvo efecto. Pese a que Rivera Cambas señala que dicho acuerdo fue aplicado, la consulta de las relaciones de pago de derechos municipales en el mismo año de 1824 a partir de septiembre, revela que los precios de aguardiente, vino y géneros extranjeros no sufrieron modificación alguna respecto a lo establecido en 1823.²⁷ Todo indica que a los comerciantes locales se sumaron los influyentes miembros del comercio porteño presentes en la villa y que juntos hicieron valer su influencia al interior de la corporación municipal.

La posición de la elite municipal xalapeña, respecto a su poder de decisión en el ámbito fiscal local, no experimentó modificaciones sustanciales en el periodo independiente. Por el contrario, se vio fortalecida. Lo anterior concuerda con la afirmación de Luis Jáuregui respecto a que durante el Primer Imperio no existió un proyecto claro de organización fiscal. Aun cuando se tuvo la intención de conformar la hacienda nacional como un sistema, pocos fueron los cambios administrativos realizados al régimen colonial heredado. De manera que los funcionarios de

²⁶ AMX, *Actas de Cabildo*, 1824, sesiones del 20 de agosto, f. 62 y del 25 de agosto, f. 63. También RIVERA CAMBAS, 1959, t. IV, p. 216.

²⁷ AMX, *Correspondencia*, octubre-noviembre de 1824, fs. 688, 691, 693.

los ayuntamientos continuaron como encargados de la recaudación y la elaboración de las listas de contribuyentes en pueblos y ciudades para cobrar los impuestos decretados por el Congreso nacional y las asambleas provinciales, tal como ocurrió en 1823 con la contribución directa²⁸ y la contribución provincial establecida por la diputación veracruzana. Después del caos ocasionado por la caída del Imperio, el proyecto fiscal de la república dejó intacta la autonomía fiscal de los ayuntamientos. El decreto de repartición de rentas entre las esferas federal y estatal, así como el establecimiento del contingente, ejemplifican de manera clara la forma en que se trató de aplicar una especie de federalismo fiscal acorde al nuevo sistema político. Si bien es cierto que el gobierno federal puso en práctica un proyecto de centralización de las oficinas fiscales superiores, además de crear las comisarías generales en los estados para el cobro y distribución de las rentas pertenecientes a la federación,²⁹ el sistema reservó para los gobiernos regionales la soberanía fiscal al interior de sus territorios.³⁰ Prueba de ello es que en lo tocante a las atribuciones fiscales de los ayuntamientos no se expidió legislación federal alguna. Y aunque entre 1824 y 1829 el Congreso general emitió algunas disposiciones al respecto, éstas no fueron más allá de dictar ciertas normas para el mejor uso de los fondos municipales. Lo anterior no debería parecer extraño si recordamos que de acuerdo a la Constitución federal, la organización del régimen interior de los estados, y por ende el municipal, correspondía a los congresos locales. Pero en este tema, fuera de las líneas que Charles Hale dedicó a las discusiones acerca de la organización del régimen municipal en el Estado de México, no existe mayor información sobre el tema para otros estados, incluido Veracruz. Tomando en cuenta lo antes dicho, las líneas siguientes plantean sólo ciertos aspectos preliminares con la reserva de que más adelante deberá profundizarse sobre ello.

Al igual que en los demás estados de la federación, una de las primeras disposiciones del Congreso de Veracruz fue el decreto sobre la división de

²⁸ Jáuregui, "La primera organización de la Hacienda...", pp. 227, 228.

²⁹ Jáuregui, "La primera organización de la Hacienda...", pp. 229, 237.

³⁰ Ibarra, "Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco...", p. 134.

rentas entre el gobierno estatal y el general. Si bien el Congreso Constituyente del Estado de México, por ejemplo, discutió la necesidad de que los ayuntamientos pudieran sufragar sus propios gastos para convertirse en unidades administrativas responsables, así como la conveniencia de que poseyeran propiedades antes de plasmar en doce artículos de su Constitución la definición de los fondos municipales,³¹ el constituyente veracruzano legisló en esta materia de acuerdo a los problemas presentados por los propios ayuntamientos. Sin mayores argumentos, ni discusiones teóricas, dio por válida la capacidad de los ayuntamientos para ejercer atribuciones fiscales cuando ordenó que las autoridades locales podían continuar cobrando derechos municipales a los productos europeos —además de los que tenían concedidos—, al considerar que estos fondos no tenían relación alguna con los derechos nacionales. En la Constitución local misma sólo se hizo referencia, en dos artículos de la ley de ayuntamientos, a la obligación de éstos de invertir y administrar sus fondos de acuerdo a los reglamentos existentes o que en adelante existieran.³² Cómo hasta 1829 no fue publicado ningún reglamento al respecto, las características del antiguo sistema en esta materia siguieron vigentes. Asimismo, los constituyentes decretaron la manera de cobrar el derecho municipal bajo un mecanismo que no aseguraba los fondos percibidos aun después de ingresar a la tesorería, ya que en caso de salir los productos gravados a otro destino, debía devolverse al traficante el importe del derecho pagado.³³ No conocemos un caso específico acerca de esta disposición en Xalapa, pero sin duda debió ocurrir con frecuencia en plazas como Veracruz, lugar donde sus comerciantes almacenaban sus mercancías para después enviarlas a otras plazas.

Para concluir estas breves líneas, queremos llamar la atención sobre un aspecto que no puede dejar de mencionarse. Si bien es cierto que para la época republicana la producción regional no resultó gravada en

³¹ HALE, 1972, pp. 233, 237, 238.

³² La orden se dio a partir de una consulta del ayuntamiento de Orizaba sobre este asunto. BLÁZQUEZ y CORZO, 1997, t. 1, pp. 185, 186, 289.

³³ Decreto 42, 8 de febrero de 1825. BLÁZQUEZ y CORZO, 1997, t. 1, p. 237.

Xalapa por lo que hace a los derechos municipales, el consumo de productos importados sí entró en su esfera impactando con ello la circulación local y, posiblemente, también de la comarca,³⁴ dado el papel de distribuidores que los comerciantes xalapeños ocupaban en ella. Por ello, la dimensión conflictiva de la fiscalidad del antiguo régimen, es decir, “la lucha entre intereses privados, de propietarios y comerciantes, y el interés público de las finanzas”,³⁵ no ocurrió sólo en el ámbito estatal, como afirma Antonio Ibarra, también se dio en la esfera municipal. Esto se hace más evidente si consideramos con detenimiento el significado de la existencia de una fiscalidad municipal paralela a la estatal y nacional, un espacio en el cual las negociaciones y sus efectos se daban de manera directa entre los involucrados en las decisiones fiscales. Más todavía, la permanencia de élites mercantiles y de propietarios en los cargos municipales sacaría a la luz este conflicto entre “bien común” e intereses privados.

LA ELITE Y EL AYUNTAMIENTO

A partir de que Xalapa obtuviera el privilegio de celebrar la feria de las flotas en 1720, el intermitente pero intenso movimiento mercantil originado por las flotas que fondeaban en el puerto de Veracruz dio lugar a la formación de un grupo de comerciantes que, fueran “naturales” del pueblo, porteños u originarios de otros lugares, se asentaron de manera permanente en suelo xalapeño conservando estrechas relaciones con la plaza porteña.

Consolidado dicho grupo hacia fines del Siglo de las Luces, sus integrantes consiguieron del rey la aprobación para fundar su propio ayuntamiento en Xalapa. Erigido en 1794, el cabildo estuvo integrado por comerciantes y hacendados de la región avecindados en el antiguo pueblo que, bajo su promoción, habían logrado ascender a la cate-

³⁴ El carácter hipotético de esta idea tiene que ver con el hecho de que desconozco si la estructura fiscal de los ayuntamientos de la región era semejante a la xalapeña.

³⁵ Ibarra, “Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco...”, pp. 135, 136.

goría de villa. No es fortuito que la fundación del cabildo xalapeño coincidiera con la aparición del Consulado de Comerciantes de Veracruz. Las transformaciones económicas y políticas ocurridas en territorio americano, bajo el impulso del proyecto borbónico y los conflictos bélicos, estaban modificando la antigua estructura de poder colonial.

En Veracruz, la creación de corporaciones políticas y mercantiles abrió nuevos espacios políticos donde se disputó al rey y sus representantes el carácter único de autoridad pública. En este sentido, la elite xalapeña reivindicó el control que los privilegios municipales le otorgaban, dando forma a un poder territorial que ejerció a través del ayuntamiento. Pero todo ello no fue ajeno a la condición de comerciantes prominentes que varios de sus integrantes tenían al interior de la villa, así como a sus relaciones con el influyente sector porteño ligado al comercio libre y neutral en la dársena veracruzana.

Los xalapeños consolidaron, a lo largo del siglo XVIII, una posición propia dentro de la estructura mercantil colonial. De las ferias al acantonamiento de tropas, estos comerciantes construyeron una red mercantil cuyo centro floreció a costa de los pueblos de su provincia, pero que se nutría tanto del muelle orientado hacia Europa como del Altiplano poblano. Consumidora en su mayor parte de productos de la tierra, la intendencia conoció a partir del siglo XVIII un claro dinamismo que favoreció la consolidación del sector ligado a la economía interna, no obstante los beneficios que también obtenía del tráfico ultramarino. Quizá debido a su reciente conformación, el grupo xalapeño no formó parte del reducido grupo veracruzano beneficiado por el comercio neutral, aunque en realidad las estrechas relaciones entre xalapeños y porteños hacían mínimas las diferencias entre unos y otros. Miguel del Cotarro, por ejemplo, era un comerciante residente en Veracruz que hacia 1800 estaba asociado con Tomás Murphy. Seguramente debido a sus estancias en Xalapa, Cotarro desempeñó las funciones de regidor y alcalde del ayuntamiento en 1803 y 1805. Otro caso es el de Francisco Xavier Sáenz de Santa María, alcalde en 1799 y 1800, quien recibió mercancías enviadas por el mismo Murphy; o Juan de Bárcena, uno de los principales comerciantes xalapeños que

desempeñó el cargo de alcalde en 1797, 1798 y 1807,³⁶ y que además estaba relacionado con Martín Sánchez Serrano y Juan Antonio Serrano y Laraña, mayoristas del puerto.

Una vez obtenido el privilegio municipal, la economía urbana quedó bajo control del grupo gobernante a través del sistema de abasto de carne y pan, así como del fiel contraste, comisión que reglamentaba la actividad comercial local. Y aunque para ese momento (1796) los bienes importados no tenían un peso significativo en el movimiento general mercantil de la intendencia,³⁷ la elite trató de preservar la posición adquirida dentro de su territorio. De ahí que hacia 1798 numerosos comerciantes de esta villa, varios de ellos miembros perpetuos y honorarios de su ayuntamiento, se opusieran a la apertura del comercio de efectos europeos entre La Habana y Veracruz.³⁸ Es probable que la creciente competencia auspiciada por el comercio libre y neutral fuera percibida como un obstáculo para sus incipientes proyectos de autonomía territorial. ¿Tuvo que ver en esto el intento de crear una hacienda municipal fuerte, según el proyecto de 1797? No podríamos precisarlo con exactitud, pero el rechazo del virrey a su propuesta fiscal dejó en claro que los funcionarios reales no estaban dispuestos a otorgar concesiones a la elite xalapeña más allá de lo estipulado por la Ordenanza de Intendentes. Sólo la independencia cambiaría esta situación.

Hacia 1824, la presencia de los descendientes de la elite colonial tardía en los cargos municipales era evidente, tal como ocurrió en la plaza porteña y otros lugares de la república. Pero ahora, bajo el nuevo régimen, su influencia se expandió a la esfera estatal. Jefaturas de cantón, de departamento, diputaciones, senadurías y hasta gubernaturas figuraron en la incipiente carrera política republicana de la renovada elite. Los grupos locales que durante la Colonia no habían alcanzado una preeminen-

³⁶ AMX *Actas de Cabildo*, 1797, fs. 1, 2; 1798, fs. 1, 2; 1799, fs. 1-3; 1800, fs. 1-3; 1803, f. 1; 1805, fs. 1-6; 1807, fs. 1-4. Véase también el Apéndice 2, "Glosario de comerciantes veracruzanos", en: SOUTO MANTECÓN, 2001, pp. 277-332.

³⁷ GROSSO y GARAVAGLIA, 1996, p. 68.

³⁸ SOUTO MANTECÓN, 2001, pp. 280, 281, 286, 316, 320.

cia notable, ahora adquirieron mayor relevancia. Pero la distancia entre elite política y económica era inexistente. Tal como lo han demostrado Carmen Blázquez y Matilde Souto, riqueza y poder político iban de la mano. Allí donde la actividad mercantil tenía un peso definitivo, los comerciantes detentaron los cargos de los gobiernos locales. En Xalapa, Juan Francisco de Bárcena y Francisco Fernández y Agudo son los mejores ejemplos de la continuidad de la elite mercantil en la política municipal y estatal de la época republicana. Por su parte, Feliciano Mirón y Jorge de la Serna, porteños dedicados de manera preferente al giro de productos importados, nos muestran que la relación económica entre la nueva capital y Veracruz seguía vigente. Baste decir que de los 62 integrantes del ayuntamiento entre 1824 y 1829, 37 de ellos estaban dedicados al comercio, si bien el sector en el cual se desarrollaron y el capital invertido varió en cada uno.³⁹

A diferencia del periodo colonial, la independencia y la república abrieron la participación política local a sectores anteriormente relegados. El origen y la ocupación adquirieron entonces una mayor variedad entre los integrantes del cabildo. Nombres y apellidos nuevos figuraron ahora en los puestos concejiles. Medianos y pequeños comerciantes, propietarios, practicantes de las artes liberales y hasta maestros de oficios se incorporaron a la actividad política, generando, si no una transformación radical, sí una cultura política distinta a las prácticas coloniales.⁴⁰ Pero dentro de todo ello, lo cierto es que, en el ámbito social, la creación de lazos familiares constituyó una constante que marcó la actividad de los grupos políticos y económicos no sólo —y con mayor razón— en la esfera local, sino también en los ámbitos estatal y nacional con distintos grados de

³⁹ AMX, *Correspondencia*, 1824, fs. 671-703; 1825, fs. 880-927, y 28 de marzo de 1826, f. 136.

⁴⁰ Los capitulares ocupados en las artes liberales fueron: dos abogados, José Mariano Morales y Antonio María de Rivera; un cirujano, Jorge Ojeda; un profesor de arte, José Aniceto Serrano, y un escribiente, Joaquín de Guevara. Por otra parte, seis miembros del cabildo desempeñaron algunos de los oficios existentes en la villa, como el de boticario ejercido por Juan Ledesma; el de carpintero por José Mariano Lucido y Félix Lucido; el de sastre por Francisco Gil González y José María Guerra, y el de artesano por Pablo Rivera. AMX, *Correspondencia*, 26 de octubre de 1820, f. 263. También Archivo Parroquial de Xalapa (en adelante APX), *Matrimonios*, Libro 17, f. 4; Libro 20, fs. 45, 61; Libro 22, fs. 32, 78. También APX, *Bautizos*, Libro 19, fs. 321, 337; Libro 21, fs. 1, 118.

éxito en cada caso. En este sentido, la ampliación o reforzamiento de las relaciones familiares fueron la regla a lo largo de la historia de México y América durante el siglo XIX,⁴¹ y el grupo xalapeño no fue la excepción. Así pues, el uso de mecanismos tradicionales de control como lo fueron las alianzas y relaciones construidas por medio del matrimonio y el compadrazgo se dio tanto entre los miembros de la elite como entre los integrantes de otros sectores sociales. Al ascendente que tenía la elite como grupo gobernante se sumó la autonomía de la fiscalidad local.

INGRESOS Y EGRESOS DE LA HACIENDA MUNICIPAL XALAPEÑA

Hacia 1824, la estructura fiscal de la hacienda xalapeña estaba formada por los ramos siguientes:

- a) Propios: que incluía, además de los derechos municipales, otros rubros que a veces no eran incluidos en esta cuenta, a saber: impuestos de la plaza del mercado, aranceles sobre tiendas y cuotas del fiel contraste.
- b) Arbitrios: derechos sobre harina y aguardiente de caña.
- c) Rentas: recursos obtenidos por el alquiler de inmuebles urbanos propiedad del ayuntamiento.
- d) Censos: réditos de capitales donados a favor del ayuntamiento para sufragar los gastos de hospitales y la Escuela Pía.
- e) Donativos.
- f) Impuesto de 3 % sobre alquileres de casas, establecido en 1827, para mantenimiento del alumbrado público.

Si consideramos que los productos gravados para el ramo de Propios no sufrieron variación desde la creación de éste hasta 1823, entonces los años precedentes muestran un cuadro estable del esquema impositivo que nos permite detectar con mayor certeza las variaciones de este ramo de 1798 a 1823. Pero además también es posible observar la incorporación

⁴¹ BALMORI, 1990, pp. 10, 21, 34.

de los arbitrios dedicados a sufragar obras y gastos extraordinarios, y examinar su evolución respecto al ramo básico de ingresos.

En cuanto a los egresos, el seguimiento de la multiplicidad de gastos que demandaba la administración municipal permitió reconocer aquéllos pertenecientes a una partida fija y que generalmente están en función de las necesidades que tiene una población de ciertas dimensiones. Estos desembolsos se incrementaron conforme creció la población de la villa, o en la medida que los servicios básicos necesarios elevaron su costo de acuerdo a la importancia del poblado dentro de los circuitos mercantiles coloniales y de su posición estratégica para la Corona en la defensa de la Nueva España. Algo semejante ocurrió cuando Xalapa adquirió el rango de capital en la estructura político administrativa del estado de Veracruz durante la república federal. El ayuntamiento de Xalapa contaba, entonces, con cuatro ramos de atención que conformaban las erogaciones ordinarias de su presupuesto anual para garantizar la buena marcha de la villa, a saber:

1. Administrativos, en los cuales se incluyeron gastos de:
 - a) Sueldos de subalternos.
 - b) Secretaría.
 - c) Diversos (pagos por consultas legales, ordenanzas, impresos, mantenimiento, etcétera).
 - d) Justicia (sueldo del juez de letras o asesor y de instalación de otros juzgados).
2. Policía, agrupados en:
 - a) Reparaciones de todo tipo en edificios propiedad del ayuntamiento, instalaciones de servicios públicos, mejoramiento y limpieza urbana.
 - b) Empedrados en calles y caminos de los suburbios. Este concepto, aunque en términos prácticos pertenece al general de Policía fue colocado en espacio aparte por contar con un fondo propio en las cuentas de ingresos.
3. Hospitales. Este ramo incluyó los hospitales de caridad de hombres y mujeres, subdividiendo cada uno sus gastos de manera independiente en:
 - a) Generales (mobiliario y ropa).

- b)* Obras materiales (reparación o mejoramiento en sus instalaciones).
 - c)* Sueldos de sus dependientes.
 - d)* Sueldo del facultativo.
 - e)* Medicinas.
 - f)* Extraordinarios (instalación de lazaretos, vacunas por epidemias y otros).
4. Cárceles, con partidas de gastos:
- a)* Generales.
 - b)* Para obras materiales.
 - c)* Para el sueldo del alcaide.

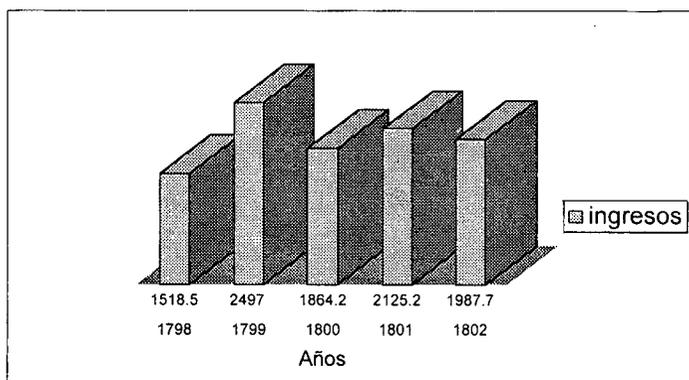
Dentro de las necesidades básicas estuvieron también la atención a la plaza del mercado, fiestas y casa de pabellones. Creado en 1816 por orden del virrey, el establecimiento de hospedaje para militares estaba sostenido por una suscripción de vecinos xalapeños. Si bien, como puede verse, estos gastos eran independientes de la tesorería municipal, su administración corría a cargo del ayuntamiento en toda clase de reparaciones y mantenimiento. Por esta razón sus inversiones son incluidas en las obligaciones de la corporación. Finalmente, en vista de la importancia que alcanzó en el transcurso de estos años, una partida fue tomada en cuenta por el peso que sus pagos representaron en la economía del presupuesto. Me refiero a las deudas contraídas por el ayuntamiento entre las que se consideran las derivadas de la guerra de independencia, los réditos y capitales por adquisiciones de inmuebles para instalar ciertos servicios y los relacionados con los “alcances” de los miembros del cabildo en la gestión de sus comisiones de años anteriores.

Otra partida son los pagos para el sostenimiento de la milicia cívica. Las asignaciones de este cuerpo gravitaron en buena medida sobre la hacienda municipal en vista de que el fondo propio de exentos del servicio no alcanzaba a cubrir sus necesidades. El ayuntamiento, entonces, debía solventar sus exigencias más urgentes, aunque los cívicos no formaron precisamente parte de las prioridades de la municipalidad en el lapso que va de 1824 a 1829. Así pues, lo exiguo de sus ingresos y sus constantes demandas requirieron la aceptación de préstamos a cargo de

los arbitrios que se impusieron por orden de Santa Anna y de la hacienda cuyos fondos tuvieron que cubrirlos en el momento de las peticiones. Por otro lado, estaba también la partida de alumbrado que comenzó a ser efectiva a partir de 1827. A pesar de que no pudieron localizarse buena parte de las erogaciones, sus números señalan los costos de fabricación de los faroles, instalación y mantenimiento.

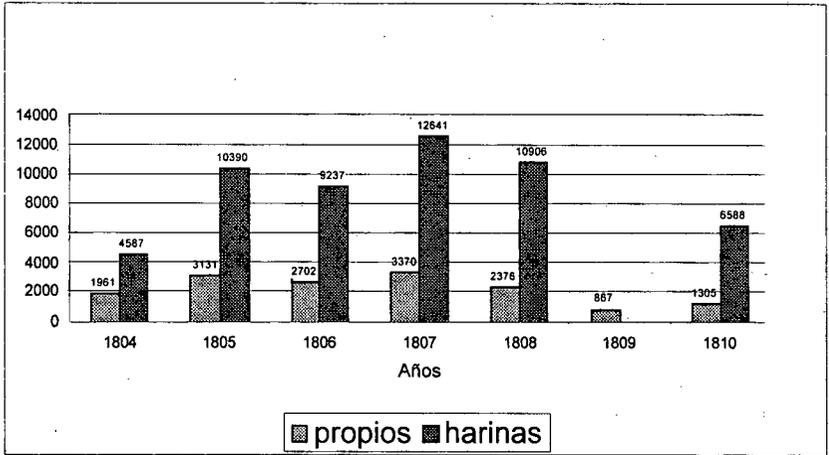
La reconstrucción de los egresos está basada, como ya dije líneas arriba, en un detallado seguimiento de la administración municipal en el periodo 1824-1829. A pesar de la ya conocida falta de datos en cada partida, la agrupación y definición de los gastos por partida y totales anuales proporciona una imagen, hasta cierto punto confiable, del estado financiero del ayuntamiento, particularmente de los últimos seis años, pues de 1798 a 1823 los gastos son abordados de manera general. Esta información, una vez que sea confrontada con los ingresos, dará la posibilidad de establecer una visión más completa de las finanzas municipales de Xalapa en los primeros seis años de la república federal.

GRÁFICA 1
INGRESOS DE PROPIOS (1798-1802)



Tal como puede verse en la Gráfica 1, los ingresos de este periodo tuvieron un movimiento relativamente estable en sus recaudaciones. Las variaciones no son significativas y sus percepciones tienen como fuente única el plan aprobado en 1797, a diferencia de Puebla y otros ayuntamientos que para esta época contaban con varios rubros de ingreso.

GRÁFICA 2
INGRESOS DE PROPIOS Y ARBITRIOS (1804-1810)

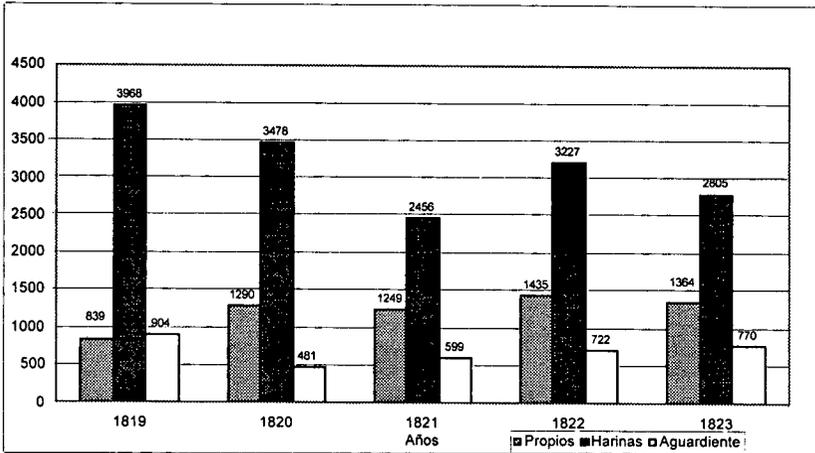


De acuerdo a la información que nos proporciona la Gráfica 2, el cuatrienio de 1805 a 1808 representa un punto de inflexión para la hacienda municipal. En este periodo los ingresos de la tesorería xalapeña registraron un notable crecimiento, particularmente en el recién establecido ramo de Harinas, para después iniciar un descenso en todos los órdenes. Por contraste, Puebla muestra un panorama recaudatorio sin altibajos, en el mismo periodo,⁴² lo cual da una idea de las particulares circunstancias en las que se desarrolló la hacienda xalapeña. Es indudable que el acantonamiento de tropas en dicho lapso benefició al erario municipal, y también que los acontecimientos políticos tuvieron un notable efecto negativo sobre sus recaudaciones, pues es a partir de 1808 —año en que tuvo lugar el golpe de Gabriel Yermo contra el virrey Iturrigaray en la ciudad de México— cuando comienza el descenso en las percepciones por la disminución del tráfico mercantil y el retiro de tropas. Como puede observarse, a la menor recaudación de propios en 1809 correspondió la ausencia de ingresos por concepto de harinas, rentas que pese la recuperación

⁴² LIEHR, 1976, t. II, p. 22.

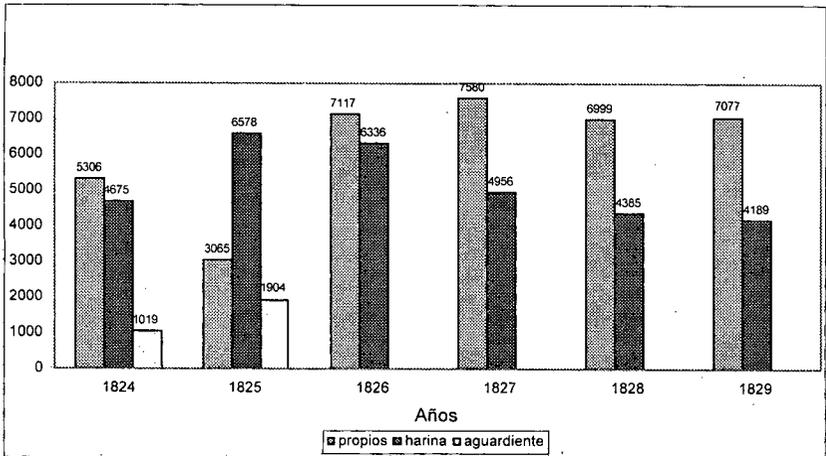
iniciada en 1810, volverían a caer en 1812, año crítico en que la villa fue sitiada por el movimiento insurgente de los alrededores.

GRÁFICA 3
INGRESOS DE PROPIOS Y ARBITRIOS (1819-1823)



Los datos de propios y arbitrios en el quinquenio 1819-1823, representados en la Gráfica 3, nos proporcionan una clara visión de los ingresos de la hacienda municipal en los últimos años del periodo colonial tardío y primeros de la época independiente. Los bajos ingresos son un reflejo de los conflictos políticos y militares, mismos que pusieron a la tesorería incluso por debajo del periodo 1798-1802. Las secuelas de la insurgencia, la incertidumbre política de la independencia y el Imperio continuaron afectando al erario xalapeño. En síntesis, durante el quinquenio 1819-1823, los propios mantuvieron los bajos montos de recaudación de fines de la primera década, en tanto que el arbitrio de harinas, pese a haber descendido respecto de la primera década del siglo, conservó su superioridad sobre el rubro básico de recaudación.

GRÁFICA 4
INGRESOS DE LA HACIENDA MUNICIPAL DE XALAPA (1824-1829)



Al iniciar el año de 1824, la superación de la crisis política tras la firma del pacto federal, una vez disuelto el Imperio iturbidista, sentó las bases para la progresiva normalización de los flujos comerciales, y su influencia se dejó sentir en la hacienda municipal xalapeña. A diferencia de Tlaxcala, con sus bajos montos de recaudación fiscal⁴³ y de Puebla, que vio descender levemente sus entradas al inicio de la república federal,⁴⁴ Xalapa tuvo un notorio incremento en las percepciones de su tesorería gracias al acuerdo que incorporó los productos extranjeros al esquema impositivo municipal en 1823. Al mismo tiempo, y a diferencia de la general experiencia fiscal municipal, los propios xalapeños fortalecieron sus percepciones hasta superar la de los arbitrios existentes, en especial el de harina. Éste quizá sea el rasgo más notorio del paso del periodo colonial al independiente por lo que respecta a la hacienda municipal de Xalapa. Ello se debe a que no existía una diferencia entre los propios y los arbitrios en cuanto tales,

⁴³ Juárez y Téllez, "Las finanzas municipales de la ciudad de Tlaxcala...", p. 82.

⁴⁴ Téllez y Brito, "La Hacienda municipal de Puebla...", 1998, p. 233.

ya que al estar ambos fincados en el gravamen de mercancías, el mayor número de productos que integraban el primer ramo y la progresiva ampliación de su demanda, terminaría por superar al de harina basado en uno solo. De este modo, los propios se incrementaron hasta cinco veces alcanzando sus percepciones el monto global de la recaudación del quinquenio anterior, a pesar de que el aguardiente desapareció a partir de 1826 como arbitrio independiente. Con todo, la herencia de los años de guerra, la nueva condición de la villa y los acontecimientos políticos impedirían a los capitulares xalapeños el deseado equilibrio en las finanzas municipales, pese a la evidente mejoría de los ingresos. De cualquier manera, el aumento de los fondos municipales tuvo otra consecuencia: el ascendente de la elite mercantil adquirió una mayor presencia al interior del ayuntamiento debido a la forma en que los ingresos municipales dependían de los derechos pagados por ella. En términos generales, los propios y arbitrios representaron 90% de los ingresos, lo cual da una idea de la importancia que alcanzó el comercio y sus agentes para las finanzas municipales.

BALANCE DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

La evolución general del movimiento financiero municipal indica que los productos de los gravámenes consignados estrictamente en las relaciones hacendarias no alcanzaron a cubrir las amplias necesidades de un entorno cada vez más complejo. Los gastos se fueron incrementando en la medida que crecía la importancia de la villa y el número de su población, sin contar el impacto de los acontecimientos políticos sobre su vida cotidiana, factores todos ellos que incidieron en la creación de nuevos servicios dentro de la administración y en la atención de exigencias militares y de seguridad, entre otras medidas. A continuación se presenta un balance general de ingresos y egresos de los periodos 1798-1802, 1804-1810, 1819-1823 y 1824-1829, agregando en éste último un análisis de la forma en que fue ejercido el presupuesto municipal por parte de cada administración.

CUADRO 1
BALANCE DE INGRESOS Y EGRESOS DE LA TESORERÍA MUNICIPAL
DE XALAPA (1798-1802)

<i>Año</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>	<i>Activos</i>	<i>Pasivos</i>
1798	1 518.5	3 614.4.6		2 095.7.6
1799	2 497.0	816.5.6	1 680.2.6	
1800	1 864.2	1 612.0	252.2	
1801	2 125.2.6	2 832.5		707.2.6
1802	1 987.7.6	3 307.3.9		1 319.4.3
Totales	9 993.1.0	12 183.2.9	1 932.4.6	4 122.6.3

FUENTE: AMX, *Correspondencia*, 1808, f. 132.

Los resultados de este cuadro son claros: el presupuesto asignado al ayuntamiento no cubrió los gastos indispensables, tal y como lo indicaran los capitulares xalapeños al virrey después de la aprobación del proyecto de 1797. Desde sus inicios, la hacienda municipal registró déficits en sus finanzas y la tendencia se profundizaría en los años siguientes.

CUADRO 2
BALANCE DE INGRESOS Y EGRESOS DE LA TESORERÍA MUNICIPAL
DE XALAPA (1804-1810)

<i>Año</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>	<i>Activos</i>	<i>Pasivos</i>
1804	1 961.3.0	3 044.1.4		1 082.6.4
1805	3 131.6.6	2 380.0.6	751.6.0	
1806	2 732.6.6	2 352.2.3	350.4.6	
1807	3 370.4.6	2 229.4.3	1 141.3.0	
1808	2.376.3.5	4 567.1.6		2 190.6.1
1809	867.7.6	6 746.7.1		5 878.7.11
1810	1 305.1.9	3 423.4.0		2 118.2.3
Total	15 746.1.2	24 743.4.11	2 243.5.6	11 270.6.7

FUENTE: Elaborado a partir de los informes del estado de Propios y Arbitrios del ayuntamiento. AMX, *Correspondencia*, 1808, f. 132; 1811, f. 110.

Las sumas finales del periodo indicado en la tabla arrojan un déficit de 9 097 pesos. El resultado ratifica la conclusión ya establecida antes. Una mirada rápida a las sumas anuales nos muestran dos momentos definidos con claridad: durante el trienio 1805-1807, la hacienda mantuvo un equilibrio en sus finanzas. Pero a partir de 1808, año con ingresos sustanciales todavía, los elevados gastos rebasaron por mucho dichas disposiciones, tendencia que se agudizó al año siguiente y continuó en 1810. Tan sólo el trienio 1808-1810 registró el grueso de los faltantes de este periodo, lo cual da una idea del impacto que tuvieron para las finanzas municipales de Xalapa los años previos a la guerra de independencia. Debe aclararse que estas cuentas no incluyen los ingresos por concepto de harinas, pues para ese momento cada fondo era manejado de manera independiente por un mayordomo. De cualquier manera, estos caudales fueron transferidos a otros rubros y aunque apoyaron el decaído ramo de Propios no alcanzaron a cubrir sus elevados gastos. Por esta razón, al interior del que había sido hasta ese momento el ramo más lucrativo de la hacienda municipal, se inició un proceso de progresivo endeudamiento. Una vez más quedó de manifiesto que la presencia de las tropas en la villa sólo proporcionó pingües ganancias a los comerciantes, ya que la estancia, movilización y retirada de los cuerpos militares en realidad significaron elevados gastos para el ayuntamiento y su erario, factores que, aunados a los efectos negativos de los hechos políticos sobre la actividad mercantil, debilitaron aún más su ya comprometido equilibrio financiero.

CUADRO 3
BALANCE DE INGRESOS Y EGRESOS (1819-1823)

<i>Año</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>	<i>Activos</i>	<i>Pasivos</i>
1819	839.5.9	3 725.2.10		2 885.5.1
1820	1 290.0.3	4 951.5.2		3 652.4.11
1821	1 249.1.5	2 999.3.6		1 750.2.1
1822	1 435.6.1	4 427.5.3		2 991.7.1
1823	1 364.3.0	3 971.5.0		2 607.2.0
Totales	6 188.0.7	20 075.5.10		13 887.5.0

FUENTE: AMX, *Correspondencia*, 24 de agosto de 1824, f. 245.

Los datos del Cuadro 3 nos muestran la culminación de la tendencia presente en la hacienda xalapeña desde su fundación. Hacia 1820, la deuda del fondo de Propios ascendía a 26 218 pesos, sin que eso fuera suficiente para conseguir el incremento de presupuesto solicitado ese año. Los saldos negativos fueron el sello recurrente y el periodo concluyó con un faltante de 13 887.5 pesos, por lo cual la deuda total del ramo alcanzó 40 105 pesos 4 reales. Las transferencias de recursos de un renglón a otro no habían sido suficientes. Inclusive, el ramo de Harinas cargaba una deuda de 22 703 pesos 6 reales, y el de aguardiente otra de 2 334.⁴⁵ Poco podía esperarse de estos fondos para solventar los adeudos de Propios.

CUADRO 4
RELACION DE INGRESOS Y EGRESOS (1824-1829)

<i>Año</i>	<i>Ingresos de Propios</i>	<i>Otros ingresos</i>	<i>Total</i>	<i>Egresos</i>	<i>Pasivos</i>
1824	10 451.6.3	1 044.1.6	11 495.7.9	9 834.0.3	
1825	12 583.4.6	2 285.3.9	14 869.0.3	19 972.7.5	5 103.7.2
1826	12 781.5.3	8 493.6.6	21 275.3.9	25 676.3.9	4 401.0.0
1827	11 910.0.11	3 768.1.0	15 678.1.11	23 055.0.7	7 377.0.0
1828	10 815.5.9	919.4.9	11 735.2.6	16 811.6.0	5 076.0.0
1829	10 703.3.7	1 429.2.0	12 182.5.7	17 784.0.0	5 602.0.0
Total	69 246.7.3	17 940.1.6	87 236.5.9	113 134.2.0	27 559.7.2

FUENTE: Elaboración a partir de los informes del colector de derechos municipales y de las Actas de Cabildo. AMX, *Actas de Cabildo*, 1824-1829.

El Cuadro 4 muestra las entradas y salidas del sexenio 1824-1829. Como puede apreciarse, el año de 1824 se caracterizó por un brusco incremento en todos los órdenes de la recaudación. La progresiva normalización del cobro de derechos y arbitrios, resultado de la relativa estabilización política, se manifestó en un sustancial incremento de los ingresos en con-

⁴⁵ AMX, *Correspondencia*, "Ingresos, egresos, alcances activos y pasivos del ayuntamiento en el último quinquenio", 24 de agosto de 1824, f. 246.

traste con los primeros años de la década. La regularización en el cobro de las cuotas del mercado, rentas y otros rubros también contribuyeron a elevar las percepciones de la tesorería. En la recaudación total, el aumento fue del doble y hasta de cuatro veces más en su fase más alta, aunque la ampliación se dio de manera más visible en el ramo de Propios, como ya vimos antes. Debe aclararse que en las cuentas del ramo de Propios de la tesorería anotadas para este periodo están incluidos tanto el cobro de derechos municipales como el de harinas, además de los conceptos detallados en el apartado de ingresos, los cuales no figuraron en algunas de las cuentas anteriores.⁴⁶ Si bien la práctica de unir los recursos de los distintos ramos ya se venía dando, fue hasta 1826 cuando por orden superior los productos correspondientes a Propios y Arbitrios de cualquier clase fueron puestos en poder del tesorero.⁴⁷ Con todo, esto no altera la imagen de la hacienda municipal trazada con anterioridad pues, de cualquier manera, los fondos de la tesorería experimentaron una notable mejoría en todos los órdenes respecto de la década precedente a la fundación de la república federal. Pero los gastos crecieron de manera semejante y el carácter deficitario de la hacienda no varió. En resumen, la relación general entre ingresos y egresos de los seis años arrojó un sobregiro total acumulado de 27 559.7.2 pesos, cantidad distinta de los 44 941.7.6 que el ayuntamiento tenía ya desde marzo de 1825 y de la cual se hicieron sugerencias para que la mitad de ella fuera reconocida por la federación. La voluminosa deuda pública y los préstamos personales sin saldar, explican con claridad las actitudes fiscalizadoras al interior del ayuntamiento y la resistencia de los vecinos poseedores de caudales a aceptar nuevos impuestos o imposiciones personales.

El examen de la forma en que fueron distribuidas las asignaciones en los distintos ramos de la administración nos proporciona una imagen de la orientación del gasto en cada una de las administraciones del periodo 1824-1829. El Cuadro 5 muestra un resumen general de los gastos efectuados por el ayuntamiento en los años iniciales de la república federal.

⁴⁶ Véase *infra* Cuadro 9.

⁴⁷ AMX, *Actas de Cabildo*, sesión del 7 enero de 1826, f. 2.

CUADRO 5
RESUMEN GENERAL DE LOS PRINCIPALES RUBROS DE GASTO (1824 -1829)

<i>Año</i>	<i>Sueldos</i>	<i>Diversos</i>	<i>Fiestas</i>	<i>Policía</i>	<i>Hospitales</i>	<i>Cárceles</i>	<i>Deudas</i>
1824	2 467.1.6	1 123.4.0	1 342.3.0	734.5.6	1 179.5.0	200.0.0	1 906.6.9
1825	2 113.5.0	1 607.6.9	3 806.3.6	2 251.4.0	3 351.2.4	342.1.0	4 597.2.10
1826	3 135.0.0	1 452.3.9	1 080.0.3	3 247.5.4	8 594.1.3	3 845.6.10	3 218.7.3
1827	3 604.0.0	644.7.0	563.6.6	1 356.6.3	8 595.3.0	3 866.0.0	3 013.2.8
1828	3 016.0.0	706.0.0	275.0.0	1 570.4.6	6 903.0.9	2 910.5.6	552.7.0
1829	3 088.0.0	537.0.0	1 286.1.6	265.0.0	8 218.3.3	3 144.3.9	319.7.6
Totales	17 423.6.6	6 071.5.6	8 353.6.9	9 426.1.7	36 841.7.7	14 309.0.7	13 609.2.0

FUENTE: Elaboración a partir de la relación de gastos identificados en las Actas de Cabildo. AMX, *Actas de Cabildo*, 1824-1829.

Respecto a las cifras de este cuadro hay que aclarar, en primer término, que sólo están incluidos los rubros de gastos más representativos. Las erogaciones en la plaza del mercado, la casa de pabellones, alumbrado y las asignaciones a la milicia cívica no fueron consideradas en virtud de sus bajos montos, lo cual no modifica en modo alguno la tendencia en la orientación del gasto en cada año.

Los números anotados muestran que, en lo general, el gasto de la administración municipal en este periodo atendió de manera preferente la salud pública a través del servicio de hospitales, la cárcel y la liquidación de deudas. El carácter asistencialista de la salud pública quedó definido por las altas inversiones destinadas a los hospitales de caridad de hombres y mujeres, rasgo que por lo demás había sido una constante a lo largo del periodo colonial debido a su posición geográfica en el camino México-Veracruz. En total, la participación de las erogaciones de este sector representó 42.2% de los gastos del periodo.

La seguridad pública, por su parte, continuó recibiendo atención especial. Preocupaciones principales fueron el control de la población de paso según lo estipulaban las disposiciones superiores, las rondas de vigilancia al interior de la villa y las prescripciones de los bandos de policía. Pero entre todo destacan los gastos asignados al mantenimiento de la cárcel.

Hacia 1826 el número de presos —que el año anterior sumaban sesenta personas— ascendían en agosto a 95 y en octubre del mismo año a 104. La aplicación de las disposiciones de seguridad en el control de los delitos y de la población de paso a través de las boletas de seguridad, si bien salvó la posición del ayuntamiento ante las autoridades, acarreó graves problemas de seguridad en la cárcel, donde las fugas y alborotos se hicieron frecuentes a partir de 1827. Pero el problema más difícil para la autoridad local se dio en lo económico, tal como lo demuestra el incremento de los gastos en las prisiones que al final representaron 16.4% de la totalidad de las erogaciones del ayuntamiento en el periodo de referencia.

En cuanto a las deudas, los acreedores del ayuntamiento —apoyados por capitulares como Joaquín de Herrasti—⁴⁸ recuperaron en este lapso una parte de los fondos que les habían sido solicitados durante el periodo crítico de la insurgencia. Si observamos los años 1825-1827, caracterizados por sus altos ingresos, este trienio coincide con los años de mayores asignaciones al pago de deudas para después volver a caer. De todos modos, las erogaciones para cubrir las deudas significaron 15.6% en todo el periodo. El espacio urbano, atendido a través de las disposiciones y obras de policía, recibió un mayor impulso una vez que la presión de las autoridades estatales instaladas en su espacio se hizo explícita al ayuntamiento, pero también cuando las posibilidades financieras así lo permitieron. Empedrados, banquetas, reparación de edificios y acondicionamiento de calles y caminos, realizadas para “belleza y ornato” de la villa, acarrearón crecientes erogaciones para las sucesivas administraciones. Sin embargo, a diferencia de los sectores básicos, las asignaciones para obras descendieron a medida que las circunstancias entorpecieron la recaudación. De hecho, hospitales, cárceles y sueldos fueron los únicos rubros que mantuvieron la tendencia a incrementar sus gastos en cada año.

¿Revela el movimiento de los egresos en este periodo la existencia de un proyecto que oriente los gastos de manera previa? Responder

⁴⁸ La actitud de este regidor fue de un respaldo constante a la liquidación de las deudas del cabildo al señalar que el Congreso mostraba cierto olvido en dar prioridad a los pagos de réditos y capitales que el ayuntamiento debía de años anteriores por los que “[gemían] menores, huérfanos, y una multitud de familias desgraciadas[...].” AMX, *Actas de Cabildo*, 1825, sesión del 11 marzo de 1825, f. 25.

afirmativamente no sería exacto, pero sí puede decirse que las apremiantes demandas de ciertos sectores de la administración se encargaron de encauzar por sí mismas el destino de los recursos disponibles. En este sentido, los problemas cotidianos del ámbito urbano eran los mismos sin importar el proyecto político que tuviera el grupo en el poder.

Dada la situación de las finanzas, ciertos aspectos de la organización hacendaria contaron con la aprobación general del cabildo. Así ocurrió, por ejemplo, con el acuerdo que reguló la expedición de libramientos, pagos que no procederían sin el consentimiento de la comisión propuesta y del cabildo en pleno.⁴⁹ El área más susceptible a desacuerdos y conflictos fue la de los impuestos. De ello ya vimos un caso cuando el proyecto de incremento de gravámenes en 1824 obtuvo el rechazo de connotados comerciantes miembros del cabildo. En otro sentido, la constante escasez de recursos condicionó la negativa del cabildo a prescindir de los ingresos basados en ciertos gravámenes, pese a la presión de los interesados ante los cuales ejerció de manera firme su autoridad.

En 1826, el cabildo recibió un oficio de los carniceros en el cual pedían el informe solicitado por el vicegovernador con el fin de suplicar al Congreso la supresión de los dos reales que pagaban sus puestos para el hospital de caridad de mujeres. Tras aclarar que los recursos de esas cuotas tenían como objeto auxiliar al citado hospital, en las cuales también estaban incluidos los puestos de regatones, mercería y ropa, el ayuntamiento explicó que los interesados habían sido llamados para informarles el sentido del derecho, no para establecer convenio alguno con ellos. Por otra parte, recordaron que desde 1824 contaban con la aprobación del Congreso para continuar con su cobro. Al final, los regidores pidieron al jefe del departamento que gestionara ante el gobernador que se reprendiera a los involucrados por las "falsedades" en que habían incurrido para hacer aparecer justa su demanda. Sin embargo, el cobro del impuesto continuó causando inconformidades y, para 1827, algunos carniceros se negaron abiertamente a cubrir sus cuotas. Ante tal actitud, el regidor Francisco

⁴⁹ La medida fue extendida, incluso, a los sueldos mensuales de los subalternos, y al tesorero se le exigiría cumplirla bajo "la más estrecha responsabilidad." *AMX, Actas de Cabildo*, 1824, sesión del 6 agosto de 1824, f. 57.

González decidió cobrar a varios de ellos el doble de lo estipulado, medida que el cabildo aprobó.⁵⁰ Por lo demás, es probable que la actitud de los integrantes del cabildo estuviera relacionada con el creciente ambiente de agitación existente en la villa y en el estado en ese año de 1827. La cárcel de Xalapa, como ya vimos, era un buen ejemplo de ello. Esto tal vez explique el deseo de la autoridad de controlar cualquier exigencia “popular”. Pero el panorama político tendría cada vez mayor influencia en la administración, en especial en el ámbito fiscal.

Así, en 1828 tuvo lugar una nueva petición sobre rebaja de impuestos, ahora a cargo de los mercilleros de la plaza del mercado. La inconformidad no era por poca cosa, ya que sus puestos pagaban un real y medio diario. Esto significaba que la carga tributaria para ellos se movía de un mínimo de 45 pesos a un máximo de 67 pesos 4 reales anuales, en tanto que las tiendas pagaban 15 pesos en el mismo lapso, es decir, una diferencia de tres a cuatro y media veces superior respecto de los dueños de pulperías y tiendas mestizas. Así pues, no sería extraño que alguien intentara aprovechar esta situación para ganar su apoyo. Para ese momento los grupos políticos en Xalapa estaban definidos y en plena disputa por el poder local y estatal. Es probable que esta situación haya impulsado al regidor Joaquín Posadas a proponer que el real y medio pagado a diario hasta ese momento por los mercilleros fuera sustituido por un impuesto anual a cubrir mensualmente. La cuota sería de 15 pesos, semejante a la que pagaban las tiendas. Pese a su diligencia, el acuerdo se difirió para una sesión posterior; en ella, los regidores se negaron a modificar el impuesto argumentando que Posadas carecía de facultades para hacer concesiones de ese tipo.⁵¹ En realidad, las crecidas exigencias de ingresos y las conflictivas circunstancias políticas del momento impidieron una resolución favorable para estos vendedores.

Por otra parte, el conflicto por el pago de las igualas de aguardiente que enfrentó a los integrantes del ayuntamiento en 1825 con los dueños

⁵⁰ AMX, *Actas de Cabildo*, sesiones del 2 de mayo 1826, f. 51 y del 12 de julio de 1827, f. 62. También AMX, *Correspondencia*, 29 de mayo de 1826, f. 271.

⁵¹ AMX, *Actas de Cabildo*, 1828, sesiones del 2 de mayo, f. 54 y del 10 de mayo, f. 58.

y arrendatarios de estas fábricas,⁵² era una clara señal de que la falta de recursos podía convertirse en un factor negativo para la alianza de los grupos de interés al interior de la villa y el ayuntamiento. La exigencia de caudales para cubrir las demandas del estado veracruzano en construcción, y la resistencia del sector mercantil a imponer nuevos gravámenes sobre las mercancías que manejaba, dieron pie a los constantes requerimientos del cabildo para la exacta liquidación de la todavía vigente contribución provincial, carga que les fue endosada a los fabricantes de aguardiente pues los ingresos de los impuestos cobrados a ellos eran destinados a dicho pago.

CONCLUSIÓN

La posición estratégica de la villa de Xalapa dentro de la ruta México-Veracruz, y el carácter eminentemente comercial de su actividad económica, ligaron estrechamente la capacidad financiera de la tesorería de su ayuntamiento a la libre circulación e introducción de mercancías procedentes del puerto de Veracruz y de la zona inmediata del Altiplano poblano, rasgo que provocó notables fluctuaciones en sus ingresos y en el movimiento de sus gastos, en especial en momentos de inestabilidad política.

Basados en el pago de impuestos, los Propios de Xalapa tuvieron la posibilidad de expandir sus ingresos al no depender de las rentas fijas de bienes inmuebles. Pero la estructura de poder colonial, atenta a restringir atribuciones de poder a los gobiernos locales, impidió a los fundadores del ayuntamiento la creación de una hacienda municipal sana. Por ello, la tesorería xalapeña tuvo desde su origen una tendencia deficitaria, carácter que se acentuó con el paso de los años y por los conflictos de intereses que en la república federal impidieron la ampliación de su presupuesto.

⁵² Los pormenores de este conflicto pueden verse en: AMX, *Actas de Cabildo*, sesión del 2 de junio de 1824, f. 38, y 1825, sesiones del 4 de febrero, f. 13, del 25 de mayo, f. 49, del 31 de mayo, f. 53, del 22 de junio, f. 59 y del 6 de septiembre, f. 67. También AMX, *Correspondencia*, 31 de mayo de 1824, fs. 505-507 y 30 de abril de 1825, f. 709.

El constante estado deficitario de la hacienda xalapeña representa una oportunidad para repensar la línea historiográfica que une hacienda sana con estabilidad política o, dicho de otra manera, con un gobierno fuerte. La autonomía fiscal proporcionó a los grupos gobernantes locales la disponibilidad de recursos propios, lo cual se tradujo en una autonomía presupuestal en la asignación de sus recursos. Sin embargo, ¿cómo explicar la estabilidad del gobierno municipal, como es el caso del ayuntamiento de Xalapa en los primeros años independientes, a pesar de los abultados pasivos de su tesorería? Tal como lo comprueba la exposición, el estado deficitario de la hacienda municipal no impidió la marcha de la administración. La respuesta parece estar en la estrecha relación entre elites y fiscalidad municipal. Los grupos locales no hubieran podido llevar a cabo su proyecto de autonomía sin los recursos monetarios que ponían en sus manos las atribuciones fiscales heredadas del régimen municipal colonial. Pero por otra parte, también es cierto que la administración local no hubiera podido funcionar sin la práctica por la cual los funcionarios municipales aportaban, en calidad de préstamo, parte de sus propios recursos en apoyo de la hacienda y sus finanzas en los momentos críticos. Esto fue posible sólo en el ámbito local gracias a la autonomía fiscal que gozaban los ayuntamientos y a la presencia de propietarios y comerciantes en los cargos municipales, aspecto que no dejaría de tener repercusiones en la formación del federalismo y en el desarrollo político del México independiente.

BIBLIOGRAFÍA

BALMORI, Diana *et al.*

1990 *Las alianzas de familias y la formación del país en América Latina*, FCE, México.

BLÁZQUEZ DOMÍNGUEZ, Carmen

1992 *Políticos y comerciantes en Veracruz y Xalapa. 1827-1829*, Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa.

BLÁZQUEZ DOMÍNGUEZ, Carmen y Ricardo CORZO RAMÍREZ

1997 *Colección de leyes y decretos de Veracruz, 1824-1919*, t. I, Universidad Veracruzana, Xalapa.

- GARCÍA MORALES, Soledad
1994 *Hacendados y capitales. Análisis de propietarios de la región de Coatepec, Veracruz. 1790-1810*, col. Biblioteca, Universidad Veracruzana, Xalapa.
- GROSSO, Juan Carlos y Juan Carlos GARAVAGLIA
1996 *La región de Puebla y la economía novohispana. Las alcabalas en la Nueva España, 1776-1821*, Instituto Mora/BUAP, México.
- HALE, Charles
1972 *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, Siglo XXI, México.
- JÁUREGUI, Luis y José Antonio SERRANO (coords.)
1998a *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, Instituto Mora/El Colegio de México/El Colegio de Michoacán/UNAM, México.
- JÁUREGUI, Luis y José Antonio SERRANO (coords.)
1998b *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán, México.
- JUÁREZ NIETO, Carlos
1994 *La oligarquía y el poder en Valladolid de Michoacán, 1785-1810*, Conaculta, México.
- KLEIN, Herbert S.
1998 "Resultados del estudio de las finanzas coloniales y su significado para la historia fiscal republicana en el siglo XIX", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, Instituto Mora/El Colegio de México/El Colegio de Michoacán/UNAM, México, pp. 317-351.
- LIEHR, Reinhard
1976 *Ayuntamiento y oligarquía en Puebla, 1787-1810*, col. SEP/70, núms. 242 y 243, SEP, México, 2 ts.
- LUDLOW, Leonor
1998 "Elites y finanzas públicas durante la gestación del Estado independiente (1821-1824)", en *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán, México, pp. 79-114.
- NAVA OTEO, Guadalupe
1973 *Cabildos y ayuntamientos de la Nueva España en 1808*, col. SEP/70, núm. 78, SEP, México.
- OCHOA CAMPOS, Moisés
1985 *La reforma municipal*, Porrúa, México.

RIVERA CAMBAS, Manuel

1959 *Historia antigua y moderna de Jalapa y de las revoluciones del estado de Veracruz*, t. IV, Citlaltépetl, México.

SOUTO MANTECÓN, Matilde

2001 *Mar abierto. La política y el comercio del Consulado de Veracruz en el ocaso del sistema imperial*, El Colegio de México/Instituto Mora, México.

TEPASKE, John Jay

1998 "La crisis financiera del virreinato de Nueva España a fines de la Colonia", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, Instituto Mora/El Colegio de México/El Colegio de Michocán/UNAM, México, pp. 90-109.

CUADRO 6
INGRESOS DE PROPIOS (1798-1802)

<i>Año</i>	<i>Ingresos</i>
1798	1 518.5
1799	2 497.0
1800	1 864.2
1801	2 125.2
1802	1 987.7
Total	9 993.0

FUENTE: AMX, Correspondencia, 1808, f. 132.

CUADRO 7
INGRESOS DE PROPIOS Y ARBITRIOS (1804-1810)

<i>Año</i>	<i>Propios</i>	<i>Harinas</i>
1804	1 961.3.0	4 587.0.0
1805	3 131.6.6	10 390.0.0
1806	2 702.6.6	9 237.4.0
1807	3 370.4.6	12 641.0.0
1808	2 376.3.5	10 906.6.8
1809	867.7.6	
1810	1 305.1.9	6 588.7.0
Total	15 716.1.2	54 351.1.8

FUENTE: Elaboración a partir de los informes del colector de Propios y del ramo de Harinas. AMX, *Correspondencia*, 1804-1810.

CUADRO 8
INGRESOS DE PROPIOS Y ARBITRIOS (1819-1823)

<i>Año</i>	<i>Propios</i>	<i>Harinas</i>	<i>Aguardiente</i>	<i>Total anual</i>
1819	839.5.9	3 968.5.8	904.4.9	5 713.0.3
1820	1 290.0.3	3 478.6.4	481.6.10	5 250.5.5
1821	1 249.1.5	2 456.4.6	599.3.3	4 305.1.3
1822	1 435.6.1	3 227.3.5	722.5.8	5 385.6.6
1823	1 364.3.0	2 805.7.8	770.2.9	4 940.4.8
Totales	6 179.0.6	15 937.3.7	3 478.3.3	25 595.2.1

FUENTE: AMX, *Correspondencia*, 24 de agosto de 1824, f. 245.

CUADRO 9
INGRESOS DE LA HACIENDA MUNICIPAL DE XALAPA (1824-1829)

<i>Año</i>	<i>Propios</i>	<i>Harina</i>	<i>Aguardiente</i>	<i>Total</i>	<i>Honorarios del colector</i>	<i>Total liquido</i>
1824	5 306.5.3	4 675.4.0	1 019.5.6	11 001.6.9	550.0.6	10 451.6.3
1825	3 065.1.4	6 278.0.5	1 904.0.6	13 245.6.0	642.5.6	12 583.4.6
1826	7 117.5.3	6 336.4.3		13 454.1.6	672.4.3	12 781.5.3
1827	7 580.7.9	4 956.0.0		12 536.7.9	626.6.8	11 910.1.1
1828	6 999.6.9	4 385.0.0		11 384.6.9	569.1.0	10 815.5.9
1829	7 077.1.9	4 189.4.0		11 266.5.9	563.2.2	10 703.3.7
Totales	3 065.1.4	30 820.4.8	2 923.6.0	72 890.2.6	642.5.6	69 246.2.5

FUENTE: AMX, *Informes del colector de derechos municipales*, 1824-1829.