

La reforma fiscal a los ayuntamientos michoacanos, 1825 - 1869

The tax reform to the Michoacan town halls, 1825 - 1869

Jorge Silva Riquer^{a*}

Resumen

Los ayuntamientos mexicanos vieron minadas sus finanzas públicas en la transición del antiguo régimen al liberalismo, condición que marcó la permanencia de una penuria constante para enfrentar sus compromisos, aún y a pesar de las reformas aplicadas por los diversos gobiernos estatales, las condiciones cambiaron poco, o bien se hicieron más críticas. El caso del estado de Michoacán no fue la excepción y los intentos de reforma aplicados por el Congreso del estado son analizadas en este trabajo para conocer el tipo de medidas y la definición de políticas fiscales que se intentaron aplicar en estas haciendas locales. La revisión las presenta y analiza para llegar a la reforma liberal que sentó las bases de una propuesta más ordenada y consiente de la realidad de las condiciones de los ayuntamientos. Para demostrar que estas afectaron la capacidad y minaron los medios de ingreso, provocando un constante problema en sus finanzas.

Palabras clave: Historia fiscal, ayuntamiento, congreso, reglamentos.

Abstract

The Mexican municipalities saw their public finances undermined in the transition from the old regime to liberalism, a condition that marked the permanence of constant hardship to face their commitments, even and despite the reforms applied by the various state governments, conditions changed little, or well more criticism was made. The case of the state of Michoacan was not the exception and the reform attempts applied by the state Congress are analyzed in this work to know the type of measures and the definition of fiscal policies that were tried to be applied in these local haciendas. The review presents and analyzes then to arrive at the liberal reform that laid the foundations for a more orderly and aware proposal of the reality on the conditions of the municipalities. To demonstrate that these affected the capacity and undermined the means of income, causing a constant problem in their finances.

Keywords: Tax history, town hall, congress, regulations .

^a Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Correo electrónico: jsilva@umich.mx; ORCID: 0000-0003-1626-3297

* Autor de correspondencia

Trabajo auspiciado por los fondos de investigación de la Coordinación de la Investigación Científica de la UMSNH, con el proyecto "La hacienda pública estatal y la formación y diseño de una política fiscal en Michoacán en el siglo XIX", 2021-2022. Forma parte de los trabajos realizados en la Red de investigación interinstitucional Las Haciendas Públicas estatales en México, siglos XIX-XXI, 2018-2023.

Introducción

La hacienda local novohispana y mexicana, en la transición, vivió propuestas y cambios que buscaron un orden y control, basados en la recuperación y/o suspensión de los privilegios otorgados a las ciudades y villas en su fundación. Las necesidades propias de la discusión política del estado, así como las nuevas instituciones implementadas para ello se convirtieron en condicionantes para modificar y ejercer un mayor control de los espacios urbanos, los principios fueron varios, el objetivo uno solo, la centralización de los poderes del ayuntamiento en torno a las llamadas causas de gobierno, administración y gobierno, fisco, justicia y seguridad.

Nos hemos acercado a la reforma aplicada en el siglo XVIII en los ayuntamientos novohispanos, sin agotar el tema, hemos planteado una explicación que nos ha permitido entender el proceso que se implementó en estos ayuntamientos con la visita de José de Gálvez, así como los diversos cambios y modificaciones realizadas desde ese momento 1767 hasta 1812, con el establecimiento de la Constitución. La visión que hemos obtenido ha tenido dos características sustantivas, una referida a las medidas aplicadas por el gobierno español en los ayuntamientos novohispanos, a través de unas ordenanzas únicas para todos estos espacios, incluidos los indios, que nos permitió conocer las medidas, los cambios, modificaciones y su aplicación. Las respuestas a estas medidas han sido documentadas en dicho estudio.

La otra, se refiere a que esta fue universal, vamos, se aplicó por igual a todos los ayuntamientos, lo que nos permitió conocer las medidas y los resultados, estos espacios urbanos asumieron y respondieron en condiciones propias a las disposiciones presentadas por los respectivos regidores de cada uno de esos espacios. La medida no solo se tenía por objetivo la hacienda local, sino que abarcó todas las instancias de poder, como hemos mencionado, sin embargo, nuestro interés se ha centrado en la hacienda local¹.

Para continuar con las medidas y organización de los ayuntamientos liberales en México, el asunto se complica pues la soberanía y sobre todo la autonomía estatal, mantuvo los principios de control de esos espacios de gobierno, pero las medidas aplicadas fueron modificadas por los intereses propios de los representantes estatales. Por ello los estudios en el siglo XIX deben abordar solo los espacios estatales y analizar las medidas y resultados propuestos.

Como el interés y preocupación es conocer estos cambios y analizar la formación y consolidación de los ayuntamientos en el siglo XIX, mi estudio se refiere al estado de Michoacán, con el objetivo de hacer la comparación y distinción entre las medidas aplicadas por la reforma de los Borbón y las diseñadas por el congreso constitucional del estado en cuestión. Para ello mi primer acercamiento será el estudio comparativo entre las disposiciones establecidas por esta institución en 1825 y 1870. La intención es conocer de mejor manera si los cambios propuestos por los diputados michoacanos se alejaron de las medidas coloniales, las aplicaron tal cual, o bien, las adaptaron a las condiciones imperantes en esos años. Todo ello bajo la propuesta de darle un orden y coherencia a la hacienda estatal, bajo el principio liberal de centralización.

Para ello presentamos un análisis de los reglamentos elaborados para ordenar las haciendas locales del estado, bajo la vigilancia y fiscalización de los funcionarios y oficinas establecidas para ello, donde se marcaron esos principios iniciales de lo que sería la hacienda pública, como lo veremos, las medidas fueron modificadas de acuerdo con varios elementos y, sobretudo, realidades de cada uno de los ayuntamientos. Junto en esto presentaremos algunas de las discusiones y respuestas de los regidores ante estas nuevas reglas de operación.

¹ Silva, 2009 y 2015a.

2. La hacienda pública y los primeros reglamentos

Tenemos que recordar que la definición de la hacienda pública de los estados que conformaron en país en 1824, debieron asumir ciertas medidas generales dictadas por el Congreso Constituyente de la República, entre ellas la división política del territorio, que implicó la organización del gobierno en las tres autoridades liberales; dentro de ellas, el establecimiento de una nueva organización de la hacienda estatal, conjuntamente de la local, que es la que nos interesa, los impuestos asignados a los estados, que orilló a definirlos estatalmente, la nueva forma de recaudación, las oficinas encargadas y demás; todo ello establecido en los lineamientos y reglas de esta. En este caso el congreso constitucional de Michoacán en 1825 la definió y organizó, entre otros asuntos sustantivos, comprendidos en el gobierno división política, justicia y seguridad².

Para ello fue necesario decretar el reconocimiento de los impuestos estatales, su organización: oficinas, recaudaciones, reglamentos, ejercicio e informes, que se deberían llevar cabo en cada año. Esto para darle orden y empezar a definir mejor las obligaciones que se asumían en este periodo. Fue evidente que los impuestos reconocidos y reglamentados por el gobierno michoacano, estaban ya definidos y en marcha, no hubo cambios significativos en la definición de los impuestos, menos en la permanencia, los cambios se dieron en torno a las tasas ad valorem establecidas. Una acción importante fue la definición del territorio y sus representantes, lo que provocó alteraciones y modificaciones que se realizaron a lo largo del siglo XIX. La instauración del modelo francés de prefectos y sub-prefectos fue el eje sobre el que la hacienda, como una más de las funciones de gobierno, intentó asumir el control de la recaudación en el territorio³.

Para darle mayor reconocimiento y autoridad, sin perder el control del territorio y de los poderes que deberían estar concentrados en el congreso y representados por el gobernador del estado, se expidieron varias leyes que contemplaron asuntos que dieron certeza y verticalidad, por lo menos esa fue la intención, a las prefecturas, sub-prefecturas y ayuntamientos en que estaba dividido el territorio michoacano. Para ello una medida fue definida en torno a las disposiciones y su cumplimiento, obligatorio, para estas autoridades. Como uno de los primeros asuntos a resolver. Posteriormente se expidió el decreto de 2 de diciembre de 1824 donde se delimitaron los asuntos de la permanencia, constitución y desaparición de estas autoridades, todo ello por medio elecciones⁴.

Los ayuntamientos mantuvieron las funciones que ejercían de tiempo atrás, además de asumir otras, como fue la recaudación y relación de las contribuciones directas que se mantuvieron como una renta del estado. Así el reconocimiento a estas instituciones de gobierno fue necesario para darle orden al territorio y a la población. Ahora bajo el control del gobierno estatal y del congreso, para ello se nombraron una tesorería general en la ciudad de Valladolid/Morelia y 10 administraciones de rentas, a saber: Pátzcuaro, Zamora, Jiquilpan, Piedad, Ario, Puruándiro, Maravatío, Zitácuaro, Huetamo y Apatzingán. En cada una de ellas los ayuntamientos de las administraciones y de los demás espacios de acuerdo con la normatividad que se estableció en el reglamento respectivo⁵.

² Carmagnani, 1994, pp. 25-55, Hernández, 2013, pp. 124-172, Jáuregui, 2005, pp. 79-114, entre otros autores más. Para el caso de Michoacán véase la *Constitución*, 1825, *Adiciones* a 1825, 1968 y Coromina, 1886.

³ Silva, 2015b, 85-93; *Constitución*, 1825, *Adiciones* a 1825, 1968 y Coromina, 1886.

⁴ Coromina, 1886, Tomo I, 1824-1825, p. 49, el decreto no señaló el por qué de tal determinación; *Constitución*, 1825, *Adiciones* a 1825, 1968; Memoria, 1827 y 1829; Ortiz y Serrano, 2007; Salinas, Birrichaga y Escobar, 2011; De Gortari, 2007; Silva, 2015b; López, 2012; López, 2019.

⁵ Coromina, 1886, Tomo I, 1824-1825, pp. 55-60; *Constitución*, 1825; Memoria, 1827 y 1829; Silva, 2015b, pp. 89-114; López, 2012, pp.101-122; López, 2019, pp. 136-161.

Dos medidas se decretaron para ordenar el establecimiento, permanencia y obligaciones de los ayuntamientos, los integrantes, sus funciones y obligaciones a ejercer, así las decisiones que se dieron estuvieron con relación a los integrantes, los que no cambiaron, alcaldes, regidores y síndicos que asumirían “el gobierno y régimen interior de los pueblos”. La elección para estos cargos se haría como siempre, pero se adelantó que para la de 1830 se incluirá como requisito que sepan leer y escribir, “los regidores por lo menos leer”. La permanencia se determinó así: los alcaldes tendrán una continuación anual, los regidores cambiarán por mitad anualmente y los síndicos cada año, si fuera uno, si fueran dos bianualmente. Se prohibió que empleados del gobierno, personas con parentesco con funcionarios públicos, eclesiásticos, o milicianos ocuparen cargo alguno en esta institución⁶.

Las instituciones existentes se mantendrían y para formar una nueva se debería tener un mínimo de 4,000 habitantes, en caso de no reunirlos, se podrían unirse varios espacios urbanos hasta cumplir este requisito, asentando la autoridad en el pueblo más apropiado, a sugerencia del prefecto del departamento. En caso de no lograr esta reunión y suma de habitantes, se determinó lo siguiente:

“En los pueblos en que no haya, se nombrarán por la junta electoral del ayuntamiento a que pertenezcan, un teniente con facultades de alcalde constitucional, que al mismo tiempo será encargado de ejecutar las órdenes del subprefecto, y otro que haga sus veces en toda falta de aquel”⁷

Además, se señalaba que para ser reconocido como individuo integrante del ayuntamiento debería comprobar su residencia de un año y con la intención de seguir viviendo ahí; tener una edad de 25 años, o 18 si estuviera casado; demostrar tener un “capital o industria de que subsistir”

Para darle mayor orden y control se emitió el “Reglamento para el establecimiento y organización de los ayuntamientos”, por parte de los diputados para definir los principios de elección de los integrantes, las facultades de los alcaldes municipales, del número y obligaciones de los empleados, así como de la permanencia y salarios que deberían devengar; sin descuidar los compromisos y castigos a que se podrían hacer acreedores al violentar la normatividad.

Estuvo definido por los siguientes capítulos: elección de los alcaldes, regidores y procuradores síndicos, los que deberían ser electos por el vecindario, en este apartado se definieron los días, medios y procesos por los que se llevaría la elección; de acuerdo al número de la población se definiría la participación, única o por secciones; para ello se establecería una Junta Electoral del Ayuntamiento, integrada por un presidente, un secretario y varios escrutadores de acuerdo al número de votantes, que deberá llevar el proceso de manera ordenada y sin que intervenga nadie en la decisión de los habitantes; los tenientes presidirán las juntas a celebrarse en lugares alejados del ayuntamiento; se levantará un padrón de habitantes que servirá para realizar la votación, así como para el pago de las contribuciones respectivas, estos se acercarán a la mesa y externarán su voto de manera abierta. Una vez terminado este proceso, se realizará el conteo de votos y se presentará el acta que de los resultados. Los elegidos tomarán posesión el 1 de enero de cada año⁸.

⁶ Coromina, 1886, Tomo I, 1824-1825, pp. 62-63, Valladolid 24 de enero de 1825; Memoria, 1827.

⁷ Coromina, 1886, Tomo I, 1824-1825, pp. 62-63, Valladolid 24 de enero de 1825; *Constitución*, 1825, *Adiciones* a 1825, 1968; Memoria, 1827; López, 2012, pp.101-122; López, 2019, pp. 136-161.

⁸ Coromina, 1886, Tomo I, 1824-1825, pp. 63-67, Valladolid 24 de enero de 1825; *Constitución*, 1825, *Adiciones* a 1825, 1968; Memoria, 1827; López, 2012, pp.101-122; López, 2019, pp. 136-161.

Respecto a la justicia a los alcaldes se les permitió ejercer este derecho como jueces en asuntos limitados, por el monto, por el tipo de delito, limitado a las condiciones de "...injurias y faltas leves, que no merezcan otra pena que alguna reprensión o corrección ligera, determinadas unas y otras en juicio verbal, con arreglo a la ley de tribunales.", la función básica fue la de ser conciliador con las partes. Los asuntos contenciosos se turnarían al juez de primera instancia, pero en caso de la no existencia de estos jueces, por lo apartado del lugar, o bien, por la urgencia de resolver el conflicto, entonces asumirían esa función; los castigos que se podían imponer iban desde las multas en efectivo, hasta los castigos de trabajo en obras públicas, conmutado por un mes de arresto. Para cerrar las obligaciones e importancia se les nombró el conducto entre los integrantes del cabildo y las autoridades superiores, en este caso subprefectos, prefectos y gobernador⁹.

En el apartado de las "facultades", las tareas a realizar fueron: mantener en buen estado la ciudad, o pueblo, la limpia, orden y cuidado de las calles, hospitales, cárceles, del panteón; desecarán los pantanos, y evitar las "aguas estancadas", vamos lo que empezaron a definir como la "salud pública"; llevarán un registro detallado de la población, nacimientos, matrimonios y defunciones, por sexo, edad y enfermedades; cuidar el abasto seguro, limpio en buen estado y constante de los alimentos y bebidas; mantener el abasto de aguas en las fuentes públicas, abrir nuevas y delimitar este para humanos y animales; para ello se nombrará una comisión permanente de sanidad, que estará integrada por el párroco y "un facultativo" si lo hubiere. Además, se les encargó el abrir caminos, mantenerlos, reordenar las calles en línea recta, la conservación de las obras públicas, la siembra y cuidado de árboles y plantas para el ornato; así como de los acueductos.

Otras fueron el establecimiento y mantenimiento de escuelas; la policía y el buen orden; disponer los espectáculos y actividades públicas, de los ingresos se asignó los recursos para el mantenimiento de estos, medida que no duró mucho, para 1847 se le quitó este ingreso; vigilar y establecer las medidas necesarias para la seguridad de las personas y sus propiedades¹⁰.

Una facultad más fue el orden de la hacienda local, para ello dictaron las siguientes disposiciones: por ejemplo, lo señalado anteriormente debería cubrirse con "la administración e inversión de los fondos municipales de acuerdo con su reglamento y a las leyes, dando cuenta anualmente al prefecto de su monto y distribución". Además, se hacían cargo de hacer el repartimiento y distribución de "las contribuciones generales de la municipalidad" entre los habitantes de ella, al finalizar el año deberían remitir "sus productos a la tesorería respectiva", entendiéndose la ubicada en el ayuntamiento del partido en que se dividió el territorio. No solo fueron obligaciones coactivas, sino que deberían impulsar y promover la industria, agricultura y comercio como actividades primordiales; así como mantener el buen orden en las haciendas, ranchos para su buen funcionamiento y producción. En las congregaciones de labradores y en las rancherías de los bienes comunales mantendrán el orden a través de los administradores nombrados para ello, en caso de vacantes será el ayuntamiento quien lo nombre. Cuidaran de todo lo relacionado a la vida urbana, así como el cumplimiento de las leyes y reglamentos. Estaban obligados de realizar un balance anual del estado en que se encuentra la municipalidad¹¹.

⁹ Coromina, 1886, Tomo I, 1824-1825, pp. 67-69, Valladolid 24 de enero de 1825; *Constitución*, 1825, *Adiciones a 1825*, 1968; Memoria, 1827; López, 2012, pp.101-122; López, 2019, pp. 136-161.

¹⁰ Coromina, 1886, Tomo I, 1824-1825, pp. 69-71, Valladolid 24 de enero de 1825; *Constitución*, 1825, *Adiciones a 1825*, 1968; Memoria, 1827; López, 2012, pp.101-122; López, 2019, pp. 136-161.

¹¹ Coromina, 1886, Tomo I, 1824-1825, pp. 71-72, Valladolid 24 de enero de 1825; Memoria, 1827; López, 2012, pp.101-122; López, 2019, pp. 136-161

Por último, se señaló a los empleados necesarios para el funcionamiento municipal: a un secretario y un depositario, serán nombrados al arbitrio de los integrantes del ayuntamiento, en el caso del segundo será electo por medio de una votación nominal al interior del cabildo. Adicional a esta disposición los diputados decidieron que ante las circunstancias los ayuntamientos se renovarían con los mismos integrantes, para el caso de los nuevos se llevaría a cabo la aplicación del reglamento en su parte de las elecciones y la junta electoral¹².

Es necesario señalar que en la Constitución Política de 1825 no hacen referencias a estas medidas, solo un capítulo único, en el Título Quinto, Hacienda del estado, ahí se definió que los ingresos serán las contribuciones directas e indirectas, por estas entendían los impuestos ya mencionados, se mantendrán las existentes y se establecerán las necesarias, todo bajo el control y supervisión del tesorero general en la capital del estado, nombrado por el congreso. Las obligaciones serán: hacer el presupuesto anual para presentarlo a su aprobación; ministrar los recursos al gobernador de acuerdo con lo pactado, en caso extraordinario con las comprobaciones correspondientes para su revisión; hacer la glosa de las cuentas de los caudales de manera detallada por cada rubro, para que el gobernador, una vez revisado, lo presente a la legislatura correspondiente. En el último apartado de este capítulo se menciona que será la tesorería quien reciba la información de las haciendas locales para realizar la glosa y revisión de los propios y arbitrios, misma que entrará en el informe de la cuenta pública¹³.

Serían las medidas generales, pero como sabemos se deben hacer otras particulares que den mayor claridad y eficiencia a las obligaciones y compromisos a cumplir, por eso se dieron algunas disposiciones que ampliaron, crearon y dieron viabilidad a estas, señalaremos solo las que consideramos más importantes.

Así en 1827 se emitió el siguiente reglamento que daba mayor claridad a las funciones y oficinas de la hacienda pública estatal y municipal. Se determinó la autoridad de la contaduría general del estado como instancia donde deben ser registrados, autorizados todos los movimientos de la hacienda pública, estuvo bajo la vigilancia del Consejo de Gobierno. En sus atribuciones estuvo el control de los caudales públicos, sin distinción, examen y glosa; sería el intermediario entre el tesorero general y las autoridades de los partidos y municipios, para enviar y recibir los bandos, normas y demás disposiciones, así como hacer llegar a las solicitudes de gastos normales y extraordinarios. Se imponía un castigo en dinero a aquella hacienda que no lo hiciera en el tiempo y forma señalada¹⁴.

La contaduría tuvo tres departamentos: una para la hacienda estatal; la otra para la municipal y la última para “las tomas de razón y archivo”. En cada uno de estos departamentos se dieron las medidas que se pensaron permitiría establecer un orden claro y eficiente. En los dos primeros departamentos se definieron las autoridades y funciones, la distinción estuvo en la jerarquía de la división de la hacienda. Para el caso de las municipales se nombró un contador de glosa, “con la denominación de segunda”, dos oficiales uno tercero y otro quinto, a diferencia de los funcionarios de la hacienda estatal, los salarios también fueron menores. Sus obligaciones fueron glosar las cuentas de propios y arbitrios de los ayuntamientos “con vista de sus ordenanzas...”, lo mismo se debería hacer con los bienes de comunidad, mientras se reparten, “con vista de las leyes y reglamentos de la materia, ...”¹⁵.

¹² Coromina, 1886, Tomo I, 1824-1825, pp. 72-73, Valladolid 24 de enero de 1825; Memoria, 1827; López, 2012, pp.101-122; López, 2019, pp. 136-161.

¹³ Constitución, 1825, en Coromina, 1886, Tomo I, 1825-1825, pp. 130-131; *Constitución*, 1825, *Adiciones* a 1825, 1968; Memoria, 1827. Es necesario señalar la similitud con respecto a la Constitución de 1812, que en sus capítulos y artículos definió a la hacienda pública en igual condición, lo veremos más adelante.

¹⁴ Constitución 1825, Art. 191, p. 39. Coromina, 1886, Tomo III, pp. 17-18, Valladolid 23 de noviembre de 1827; Memoria, 1827. Se determinó y definió la organización de la contaduría, por medio de gobernador y los integrantes del consejo, siendo el presidente de este el jefe de la contaduría

¹⁵ Coromina, 1886, Tomo III, pp. 19-20, Valladolid 23 de noviembre de 1827. Para ese momento se estaba legislando sobre los bienes de comunidad y su reparto de acuerdo con la ley expedida por el gobierno federal y asumida por Michoacán en 1827.

Anotar en libro separado los gastos extraordinarios aprobados por esta contaduría y la tesorería; expedir finiquitos de las cuentas, así como las certificaciones de los funcionarios y cuentas glosadas, una vez aprobadas por el congreso. Expedir las órdenes y evitar las demoras en la presentación de las cuentas e informes, las que deberán hacerse de manera anual, para formar el informe general a presentar en el congreso¹⁶.

Veamos ahora como hicieron la propuesta de funcionarios por el número de habitantes y las reuniones que tenían que realizar.

Cuadro 1 Relación de funcionarios de los ayuntamientos 1828

<i>Alcaldes</i>	<i>Regidores</i>	<i>Síndico</i>	<i>Reunión válida*</i>
2	5	1	1 alc./1 reg./1 sind.
2	8	2	1 alc./2 reg./1 sind.
4	12	2	1 alc./4 reg./2 sind.
5 o más	12	2	

Fuente: Coromina, 1886, Tomo III, pp. 108-109, Morelia 7 de noviembre de 1828. * Se refiere al número de funcionarios para darle validez a la reunión. No se había modificado la relación de 4,000 habitantes para tener ayuntamiento, pero tampoco se aclaró cuántos por el número de funcionarios; alc. = alcalde, reg. = regidor y sind. = síndico.

Estas reuniones fueron importantes pues ahí se tomaban las decisiones sobre las obligaciones del ayuntamiento, vamos fueron las llamadas Juntas Municipales, estas se realizaron una vez a la semana, donde un requisito básico fue que dentro de esa relación de funcionarios estuvieran siempre una mayoría de capitulares señalados en el cuadro, la composición debería mantener el orden presentado. En estas se deberían revisar el presupuesto de ingresos y egresos, revisar la cuenta pública, hacer los informes y ordenar a los funcionarios encargados de hacer la recaudación de los propios y arbitrios, siempre con la calidad y fianza requerida para el cumplimiento de estas. Por otro lado, en estas juntas se identificó los problemas y necesidades que se presentaron en las obras públicas, en la seguridad, sanidad y demás, por lo que una vez justificada y aprobada se llevó a la junta de la capital del partido y de ahí a la contaduría general para su aprobación y ejecución.

¹⁶ Coromina, 1886, Tomo III, pp. 19-20, Valladolid 23 de noviembre de 1827 López, 2012, pp.101-122, véase los cuadros de los regidores en Valladolid; López, 2019, pp. 136-161, hace una recopilación de las solicitudes de varios ayuntamientos.

Estas leyes secundarias, como se llaman ahora, continuaron y en marzo de 1829 se emitió un decreto donde se determinó las obligaciones que debería llevar los integrantes del ayuntamiento, en su artículo tercero se indicó el cómo realizar los padrones de habitantes en cada espacio urbano para el pago de las contribuciones directas, un asunto sustantivo pues de él se derivarían varios aspectos de control, pago de impuestos, impulso al trabajo, castigo a los vagos, entre otras condiciones más. Estos deberían ser precisos, para ello se debería mantener la división, de ahí el registro empezaría por manzana y cuarteles, siguiendo ese orden entonces se ubicaría precisamente a cada individuo. Para los habitantes de fuera de estos espacios los tenientes serían los encargados de realizarlo, con la clara identificación de aquellos que no tuvieran una “industria y/ trabajo”. Estos padrones deberían estar listos y completos en un mes¹⁷.

Para completar lo anterior se dispuso que los ayuntamientos al asumir la obligación de la elaboración de los padrones, la asignación, la recaudación y las posibles apelaciones, el cabildo se dividiera en dos secciones, una llamada de asignación y la otra, de apelación, en caso de falta de integrantes se buscaría compensarla con los alcaldes y/o ex regidores, según el orden de su nombramiento. El proceso fue el siguiente:

“El 1 de abril de cada año se reunirá la sección de asignación presidida por el individuo de ella misma, a quien toque por su clase y orden de su nombramiento, y fungiendo de fiscal el administrador o encargado de rentas de la municipalidad, con voz y sin voto, procederán discrecionalmente con presencia del último padrón a hacer la respectiva asignación, procurando en los casos dudosos adquirir extrajudicialmente, ya del mismo interesado, o bien, de otros ciudadanos, cuantas noticias estime conducentes a fijar su opinión”¹⁸

Una vez realizado este proceso se revisará y si hay apelaciones se atenderán debidamente, para tener listo el nuevo padrón de contribuciones el “último de abril”. Por lo que “la asignación de cupos” será definitiva, se realizarán tres listas, con la aprobación y firma de los integrantes, para enviar una al gobierno del estado, contaduría general, otra para el archivo municipal y, la última, para el administrador o encargado de las rentas municipales, que se deberán pegar de manera amplia y visible para que los habitantes conozcan su obligación y monto a cubrir. En caso de inconformidad se podía apelar a la sección correspondiente y resolver el caso de manera particular. El administrador debería llevar un registro pormenorizado del ejercicio, mismo que serviría para conocer la viabilidad del padrón y cumplir con las obligaciones. Incluso si los habitantes conocían, o sabían de personas que no estuvieron en el padrón los podían denunciar a la sección correspondiente¹⁹.

Por otro lado, serían estos funcionarios los que además deberán de llevar las cuentas de la alcabala de manera regular, en sentido estricto los administradores de rentas del municipio asumieron varias tareas, las pertenecientes a esta institución, propios y arbitrios, más las señaladas. Lo que hacía más complicada la labor y el control sobre los ingresos, una condición que no pasó antes de independizarse de la corona española, donde se había establecido una organización basada en direcciones generales, con funcionarios en cada una de ellas, lo que hizo eficiente la recaudación. Ahora la incapacidad de nombrar más funcionarios y la escasez de dinero hizo que se centrara toda la labor en los integrantes del ayuntamiento.

¹⁷ Coromina, 1886, Tomo III, pp. 138-141, Morelia 31 de marzo de 1829. Este decreto se enfocó más al “problema” de definir a los “vagos” como una parte que retrasaba el crecimiento del estado, por ello la policía municipal debería tener identificados a estos sujetos. Sin embargo, estos padrones fueron la base para establecer a los habitantes para el pago de la contribución directa.

¹⁸ Coromina, 1886, Tomo III, pp. 158-159, Morelia 9 de abril de 1829.

¹⁹ Coromina, 1886, Tomo III, pp. 161-163, Morelia 9 de abril de 1829. Se definió entre las tareas del congreso que se podía convocar en varios asuntos, cuando no estuviera en sesión, uno de ellos fue respecto a “la hacienda pública y local”, lo que refuerza la importancia de centralización hacendaria; Coromina, 1886, Tomo III, pp. 164-165, Morelia 24 de abril de 1829. Hubo más disposiciones sobre la recaudación de la contribución directa que no abordaremos aquí, véase Silva, 2015b, pp. 89-139; López, 2019, pp. 136-161.

Dos medidas más empezaron a ser constantes, para evitar en lo posible asuntos de nepotismo y/o uso indebido de los recursos, para ello se determinó que los regidores, alcaldes y síndicos no podrán tener lazos familiares en ningún grado de parentesco, ya que eso provocaría problemas de concentración de poder y beneficios familiares. La otra medida estuvo definida en términos de los ingresos de propios y arbitrios, en los casos de que estos fueran mayores a los 1,000 pesos, se dictaron varias disposiciones: se nombraría un tesorero permanente, su salario se fijaría en 5% de los “caudales que ingresen”, presentarán una fianza de una cuarta parte del ingreso anual, sustentada en una escritura pública, los caudales se guardarán mensualmente en un arca de tres llaves,

“una la guardará el alcalde presidente del ayuntamiento, otra en el del regidor más antiguo, y la tercera en el tesorero, sin que puedan confiárselas unos a otros por ningún motivo; y en cualquier día del mes que por ser de consideración los caudales que entren o se hallen en poder del tesorero, o por alguna otra razón quieran y propongan los otros dos claveros ponerlos en dicha arca, deberá ejecutarse sin que tenga arbitrio a resistirlo el mencionado tesorero...”²⁰.

Estas reglamentaciones particulares a la ley de hacienda estatal buscaron establecer condiciones de control y vigilancia sobre las obligaciones de la hacienda local, desde la obligación a estar bajo la autoridad de la tesorería y contaduría general hasta la supervisión y aprobación de la cuenta pública por el congreso del estado. Pero antes de continuar, revisemos los cambios que se propusieron con la reforma liberal, para poder tener mayor claridad sobre las medidas y reglamentación y proceder a la comparación y distinción entre las políticas fiscales en este espacio en dos regímenes distintos.

La reforma liberal y la hacienda local

Las leyes emitidas en la segunda mitad del siglo sobre los ayuntamientos estuvieron enfocadas, casi en su mayoría a las causas de justicia y gobierno, habrá sido por las condiciones políticas y de guerra que se vivieron en esos años, o por los cambios en torno a las deposiciones y gobiernos vividos, el asunto es que la reglamentación tuvo como foco a estas. Sin embargo, la hacienda local no dejó de ser parte de la discusión y búsqueda de construcción y consolidación, máxime que mantuvo bajo su control el cobro de las contribuciones directas y las capitaciones establecidas en cada momento dependiendo las necesidades de las autoridades para enfrentar los gastos corrientes y extraordinarios, producto de los levantamientos, guerras y costo militar.

Sin hacer una relación extensa de las discusiones y condiciones de los ayuntamientos michoacanos, nos permitimos hacer la referencia emitida por el gobernador del estado en 1848 sobre esta situación, que nos permitirá entender, o por lo menos visualizar un poco, las condiciones en que se encontraban estos:

“Inútil sería que el gobierno repitiese lo que en la pasada Memoria tiene dicho sobre estos cuerpos. Hoy más que nunca y por las combinaciones que siempre presenta la guerra, sería de desear que los pueblos pusiesen el mayor empeño en **que sus consejos municipales estuvieran compuestos de las personas más notables por su saber, influjo y riquezas**; pero advierte con dolor, entre los pocos expedientes que sobre la renovación ha recibido, que hay pueblos en que este encargo no se ha encomendado a los más dignos.”²¹

²⁰ Coromina, 1886, Tomo IV, pp. 77-78, Morelia 6 de noviembre de 1830, la que sería derogada hasta 1868; 1886, Tomo IV, p. 86, Morelia 31 de diciembre de 1830.

²¹ Memoria, 1848, p. 7. Las negritas son mías

Las condiciones en que se encontraban la mayoría de los fondos municipales fueron de una penuria crónica, con escasez de fondos y con la incapacidad de reordenar sus ingresos de manera precisa y acorde a las necesidades. Lo que nos permite observar que las medidas dictadas se enfocaron a poner el ordenamiento en las causas de gobierno, más no en establecer condiciones para mejorar los ingresos municipales y darles viabilidad a las leyes y reglamentos que se habían establecido desde el inicio del periodo independiente del estado. La situación señalada no fue un asunto que se presentó en estos años, sino que se vino deteriorando conforme avanzó el siglo, lo anterior es una muestra de ello.

Como hemos visto antes, las leyes y reglamentos se enfocaron a resolver asuntos prioritarios del estado, la recaudación de la contribución directa, la centralidad de las medidas y ordenamiento con respecto a las funciones de la hacienda local, la concentración de los recursos y del ejercicio mismo del presupuesto, fueron algunas de estas situaciones, así al año siguiente, hay dos reflexiones del gobierno del estado que es necesario rescatar para entender la magnitud del problema:

“...Compuestos [los ayuntamientos] las más de las veces de hombres ignorantes y que aún desconocen los primeros elementos de la lectura y escritura, bien lejos de corresponder a la confianza de los pueblos, evitando y remediando los males que los afligen, presentan la imagen más exacta de la apatía y de la indolencia, y no más raras veces se constituyen enemigos de los ciudadanos y en perturbadores de la tranquilidad pública, queriendo sobreponerse a las Autoridades supremas, **hinchados con la investidura de capitulares**. Los males reseñados hasta aquí no pueden atribuirlos a el Gobierno más que a la grande escasez de hombres, aunque sea medianamente ilustrados, y aptos, que se nota en nuestra sociedad.”

“No será aventurado decir que contribuya también en gran parte, **la espantosa miseria de casi todos los fondos municipales**, para que los Ayuntamientos dirigiendo su vista al sin número de necesidades públicas, y volviéndola después a sus recursos pecuniarios, desmayen considerando su impotencia...”²²

Aún y a pesar de los reglamentos emitidos desde un principio, las condiciones para las elecciones de los alcaldes, regidores y síndicos recayó en personas que no cumplían con los requisitos, según lo señalado en estos documentos, pero lo más importantes es la consolidación de grupos de poder en torno a las juntas municipales, que mantuvieron el control de estas instituciones. Por otro lado, la falta de una reforma fiscal a esta hacienda provocó lo que se anunció desde la reforma del siglo XVIII y de la discusión de los liberales en ese siglo, establecer nuevos impuestos que sustituyeran a las viejas gabelas y que permitieran un equilibrio en los ingresos y egresos municipales. Como se aprecia, no se había logrado el cambio, los ayuntamientos seguían con medidas de cambio y elección, con una hacienda vieja y anquilosada que no permitió solventar los mínimos gastos en beneficio de la población.

²² Memoria, 1849, pp. 8-9. Las negritas son más. Este discurso se presentó sin cambios desde 1825 cuando se buscó que los integrantes de las juntas municipales cumplieran con ciertos requisitos, mismos que fueron esgrimidos en las Constituciones de 1825 y 1858, el honor relacionado al trabajo lo que llamaron “industria”.

Lo anterior para resaltar el problema que se intentó resolver desde tiempo atrás y que los reglamentos de la primera mitad del siglo XIX solo sirvieron para enfrentar a las autoridades municipales con las estatales, o bien, en concentrar el poder en personajes y familias locales que se beneficiaron del cargo, evidentemente de los pocos recursos que se obtenían de una hacienda local que se había vislumbrado como incapaz de enfrentar el cambio y menos los compromisos que se incrementaron en ese periodo. Analicemos ahora varios reglamentos, el de 1848 que buscó darle un orden a la Hacienda Pública y la Constitución de 1858, como instrumentos básicos de los cambios y medidas de mejora diseñados por los liberales michoacanos.

El Reglamento de 1848 mantuvo un principio básico, reordenar las oficinas y los funcionarios que deberían trabajar para una mayor eficiencia en el ejercicio fiscal, así los artículos que se presentaron y aprobaron estuvieron definidos por esto. En el caso de las administraciones foráneas y sus receptorías se mantuvo el orden establecido desde tiempo antes; sin embargo, para el caso de las haciendas locales no se presentó ninguna modificación, salvo la obligación que se asignó a los administradores y receptores de rentas de prestar juramento ante “el presidente del ayuntamiento, o teniente constitucional de su residencia”, la intención fue reordenar las oficinas y funcionarios de la hacienda estatal. Por último, se mantuvo el control del contador general sobre las cuentas de propios y arbitrios municipales²³.

El gobierno de Degollado propuso el reordenamiento de estas oficinas y un mayor control sobre los funcionarios para evitar y reducir en lo posible los desfalcos y darle mayor eficiencia a la administración fiscal. El definir y establecer los principios, orden, jerarquía, obligaciones, condiciones para ocupar el cargo, salarios y demás fue una necesidad ya marcada de tiempo atrás para contar con los recursos fiscales requeridos para hacer frente a los gastos cotidianos, la ausencia que se hace notar es respecto a los municipios, que como hemos señalado se encontraban en condiciones de penuria, requerían, sin duda, una reforma a profundidad.

En la Constitución de 1858 se revisó y ampliaron las medidas en favor de los ayuntamientos, así quedaron consignadas en varios artículos y capítulos. Dada las condiciones de este ordenamiento se dedicó un capítulo a los ayuntamientos y sus tenencias. Entre las medidas más significativas estuvieron la permanencia en el proceso de designación de los cargos, alcaldes, regidores y síndicos por medio de la votación de los habitantes honorables, estos no recibirían pago alguno, sería honoríficos. Otra que se confirmó fue que las propuestas de establecer nuevos “arbitrios” fueran aprobados por el Congreso, se mantuvo la jerarquía en términos de la vigilancia de la hacienda local, otras fueron:

- “I. La policía interior de los municipios en todos sus ramos
- II. La propagación y fomento de la instrucción primaria en los mismos municipios
- III. La propagación y fomento de las artes, industria, agricultura y minería de los mismos
- IV. Formar sus ordenanzas municipales y remitirlas a la aprobación del cuerpo legislativo
- V. Conocer de la validez o nulidad de las elecciones de sus miembros, y de las excusas que aleguen para no servir sus cargos.”²⁴

²³ El Reglamento estuvo definido por siete capítulos que abordaron las oficinas, los jefes superiores, la oficina superior de hacienda, visitador general y resguardo, las administraciones foráneas, contaduría y disposiciones generales, cerró este documento con disposiciones transitorias. Reglamento, 1848, Art. 54, p. 6. En la adición que se integró a este se eliminó el premio sobre los fondos municipales que se otorgaba al jefe de alcabalas, por no estar definido legalmente, p. 7

²⁴ Constitución 1858, Art. 30, fracción IX y Art. 63 al 69

Bajo el rubro de Hacienda Pública se integró en su definición que se compuso de los “bienes propios y de las contribuciones que se establezcan”, se mantuvieron estos conceptos como parte de la idea de la hacienda y los recursos públicos que existieron y eran concebidos como parte de la riqueza del estado. Los que estarían bajo la vigilancia y aprobación de la Tesorería y de la Contaduría del Estado, con las mismas funciones ya establecidas desde 1825. Se adicionaron otras obligaciones como fue la instrucción pública y la milicia²⁵. El documento fue preciso y claro, en la confirmación de las obligaciones fiscales con el orden ya descrito, donde el municipio y su hacienda se mantuvieron en las mismas condiciones, de vigilancia, supervisión y reducción de algunos gastos, pero con las mismas necesidades de ampliar su fiscalidad y base tributaria. Al parecer las indecisiones imperaron en torno a la división impositiva del estado y del municipio, la asimetría marcó esta relación.

Las obligaciones se mantuvieron en los municipios para mantener los ingresos del estado constantes, así éstas se ratificaron en varios momentos, como se constata en las reformas constitucionales de 1869. Los presupuestos organizados por los ayuntamientos se presentarían en una modalidad bianual, aunque para los arbitrios las solicitudes y aprobaciones serían inmediatas, siempre tratando de apoyarlos en sus requerimientos. Esta orden se repitió con ligeras modificaciones, no sustantivas, en varios dictámenes más, que no es necesario señalar, pero sí marcar para ver lo complejo y complicado que resultó esta parte para los municipios y sus habitantes²⁶.

Las medidas aplicadas desde 1848 y hasta 1856 marcaron solo cambios menores, no hubo ya un reglamento sobre los municipios que normará en conjunto sus obligaciones, al parecer los asuntos de gobierno, seguridad y hacienda estatales fueron mayores y, por la legislación e informes de gobierno, se dedicaron a resolverlos de acuerdo con sus posibilidades y condiciones. Tal fue el caso del periodo de gobierno de Epitacio Huerta que estuvo al frente del gobierno desde el 15 de febrero de 1858 y hasta el 18 de mayo de 1861. Así en esos años hubo propuestas de reorganizar el territorio y por ende los ayuntamientos, unos pueblos asumieron el título de ayuntamiento, se impusieron nuevos arbitrios sobre el consumo de productos, se ordenó que las autoridades siguieran funcionando, se reformó el proceso de elección de los funcionarios y sus salarios, todo ello siempre bajo el dictamen de órdenes individuales, o insertas en otros reglamentos que implicaban esas prácticas.

Lo que sí se puede constatar es que las cargas y concesiones que se dictaron desde el gobierno a los ayuntamientos se sumaron a los déficits que se generaron año con año en muchos de ellos, por ejemplo se determinó que las aguas públicas se concedieran en uso a particulares, con la intención de tener un cobro por ello, que los gastos de instrucción pública se cubrieran con los ingresos municipales, incluso se determinó entregar becas a alumnos de escasos recursos con cargo al presupuesto municipal. La autoridad estatal siguió manteniendo el ejercicio pleno del nombramiento de los alcaldes en ciertos casos, para 1858 se establecieron las oficinas del registro civil, mismas que dependieron de los municipios²⁷.

²⁵ *Constitución* 1858, Art. 113 al 124. Coromina, 1887, Tomo XIV, pp. 64-65

²⁶ Reformas, Adiciones, 1869, Art. 30, fracción IX; Art. 48, fracción XXI; Art. 68, fracción IV y V. Serían las reformas que se implementaron en esos años de 1858 a 1870, continuaron, pero salen del periodo que analizamos.

²⁷ Coromina, 1887, Tomo XV, pp. 56-59 y pp. 100-106

En 1861 se emitió la ley de hacienda del estado con varios títulos, capítulos y artículos, donde se vuelve a observar la importancia que tenía la hacienda estatal y la definición de los impuestos, oficinas, funcionarios, incluso la formación de un banco de fomento, para ello se propuso la formación de fondos a partir de los ingresos y multas, con el objetivo de lograr tener un presupuesto equilibrado. Sin embargo, en el capitulado los ayuntamientos solo aparecen en sentido de las obligaciones referidas a la hacienda estatal, sin recapitular los problemas y menos con posibles soluciones a los problemas que presentaron los ayuntamientos y su hacienda. Por ejemplo, la penuria del gobierno se mostró de manera más clara con una serie de préstamos solicitados a los ayuntamientos, mismos que deberían repartir las cantidades asignadas en los habitantes; todo ello se sumó a la incapacidad de buscar más recursos, de cualquier forma, a las nuevas cargas y a la reducción de aquellos premios por la recaudación de las contribuciones, o bien, la redención de los capitales que usufructuaban, por ejemplo²⁸.

Una medida más se dio en este presupuesto, cuando se dedicó un capítulo a la hacienda de los ayuntamientos, integrado por cinco artículos que mencionaban el tipo de ingresos seguirían siendo los llamados propios, para ello fue necesario señalar cuales se compartían y sobre cuales deberían establecer control, la intención dejarlos definidos y buscar la estabilidad de estas instituciones. Los que se reconocieron como ingresos que le pertenecían fueron los referidos a la matanza y la venta de ganado en las calles y plazas públicas; la obligación sobre las pesas y medidas utilizadas por los vendedores, mismos que se obligaban a registrar en el ayuntamiento; los derechos que se pagaban por las hipotecas. Se reiteró que los “animales mostrencos” que se encuentren dentro del territorio municipal, siempre y cuando se respete la normatividad expresa.

Con respecto a los que se les reconoce una participación fueron, las contribuciones que se recaudaban en la municipalidad, en este caso se determinó otorgar 10% del “producto líquido” en cada año; para ello la llamada junta directiva, de cada departamento en que estaba dividido el Estado, deberá entregar este recurso a partir de la cuenta anual en parcialidades trimestrales. Estos funcionarios deberán hacer las comprobaciones y las entreguen al prefecto para que a su vez haga el informe respectivo a la oficina de glosa y tesorería²⁹.

Para ese mismo año se emitió la Ley sobre el Gobierno Económico-Político del Estado, que promulgó una nueva división política del estado, los lineamientos sobre los que deberían funcionar los ayuntamientos, su integración y demás asuntos que buscaron impulsar el crecimiento económico, después de los avatares vividos en los años previos. Entre las medidas dictadas estuvieron la integración de los ayuntamientos, que debería quedar así: la capital del estado con un presidente, ocho regidores y dos síndicos; las cabeceras de distrito: un presidente, cinco regidores y un síndico; las cabeceras simples: un presidente, tres regidores y un síndico; además cada una de ellas contará con un tesorero que lleva todo lo relacionado con la hacienda local. Se reiteraron las obligaciones que debería cubrir, mismas que no habían cambiado desde tiempo atrás.

La definición de los impuestos fue, nuevamente, un asunto que no acabo de realizarse, por ello se menciona que los “fondos municipales” se ordenarán de acuerdo con los reglamentos y leyes expedidos; se indica expresamente, ahora, que se hará una plantilla de los sueldos de los “empleados y dependientes” municipales, así como del presupuesto para hacerlo llegar a las autoridades respectivas para su aprobación. La intención fue darles mayor orden a las juntas municipales, sin embargo, las condiciones políticas y de seguridad se impusieron, así que su permanencia fue frágil e inconsistente³⁰.

²⁸ Coromina, 1887, Tomo XV, pp. 56-59, 126, 132, 134, 152, 166, 172 y 238.

²⁹ Coromina, 1887, Tomo XVI, 1861-1862, pp. 41-42.

³⁰ Coromina, 1887, Tomo XVI, 1861-1862, pp. 102-107. Poco después se emitió una Ley Orgánica Electoral para el nombramiento de ayuntamientos, jefes de policía y alcaldes, para darle mayor definición a los cargos públicos locales.

Las ideas y concepción que muchos funcionarios estatales tenían sobre los ayuntamientos no habían cambiado, desde los diputados hasta el gobernador, se aprecia esto en las sucesivas leyes y decretos emitidos por cada nuevo gobierno, desde las leyes orgánicas hasta las disposiciones que derogaron a estas. La constante fue repetir, con ligeras modificaciones las medidas dictadas con anterioridad, sin hacer un cambio consistente en los problemas que aquejaban a las municipalidades, lo que se aprecia en la legislación revisada en esos años³¹.

Así para 1869, bajo el gobierno de Justo Mendoza, se planteó, nuevamente, un cambio a partir de hacer un balance de la situación de los ayuntamientos, que al parecer ahora aceptaban la penuria y la incapacidad que tenían estas instituciones y sus funcionarios, de la siguiente manera:

“Las municipalidades pues no tuvieron vida propia y la acción del Gobierno no solo era la que les imponía movimiento en el sentido que le agradaba, sino que decidía de todos sus actos. Aun hoy en día en que las ideas de independencia personal han adquirido mayor ensanche, las aspiraciones de dirigirse por sí mismos tocan muchas veces a la exageración, los Ayuntamientos permanecen tímidos y nada se resuelven a ejecutar sin el apoyo político. No es extraño por lo mismo que a pesar de los preceptos de nuestra Constitución respecto de municipios y de los esfuerzos hechos por algunos Congresos para dar a dichos preceptos la mayor amplitud, aquellos no existan sino en nombre, puesto que les falta el hábito de obrar libremente.”³²

Podemos observar que la revisión que se hace fue rápida y superficial, aún y a pesar de eso las condiciones de los ayuntamientos habían empeorado constantemente hasta llegar a lo que se indicaba en el informe presentado al Congreso, por lo que era urgente la necesidad de hacer una reforma general. Así quedó manifestada en la siguiente cita del secretario de gobierno:

“Para aprovechar ese laudable impulso y hacer que las municipalidades sean lo que deben, esto es, la base de nuestras libres instituciones, y el primero y más invencible escollo donde tengan que estrellarse las maquinaciones de sus enemigos, el Gobierno cree enteramente indispensable la formación de la hacienda local, y la expedición de ordenanzas generales en que se consignen de un modo claro y preciso las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, y la extensión de unas y otras. Con lo segundo se les quitará la tutela gubernativa a que aún permanecen sometidos, trocándola en la única que debe tener que es la de la ley; y con lo primero se les pondrá en aptitud de realizar cuantas mejoras emprendan, embellecer sus poblaciones y mantener en estas el orden y la seguridad.”³³

El anuncio no podía ser más esperanzador, la propuesta de hacer una reforma que creara una hacienda local en estos espacios, que ahora se concebían como la base de la organización fue una alternativa importante. Que se presentó con las reformas aplicadas por este gobierno con el fin de reorganizar al estado después de las alteraciones vividas. Respecto a los municipios, es necesario señalar que las autoridades del estado estuvieron pendientes de varias de estas obligaciones, elección de funcionarios, ordenamiento de la Instrucción Pública, de las Juntas de Sanidad, de la división del territorio, de la permanencia y/o instauración de nuevos ayuntamientos, bajo la vieja consigna del número de habitantes; la modificación de ciertas ingresos asignados, con base en las contribuciones, para apoyar la carencia de fondos municipales, otra medida así fue la instauración del registro civil a cargo de estos.

³¹ Se puede revisar a la legislación compilada por A. Coromina y las diversas Memorias de Gobierno presentadas, que hemos citado ya.

³² Memoria, 1869, p. 13.

³³ Memoria, 1869, p. 13. Las negritas son mías.

Un ejemplo fue la autorización, en 1869, de imponer un cargo de 12½ centavos a un peso a cada vecino de la municipalidad como concepto de contribución para incrementar el fondo y hacer frente a los gastos. Esta no fue arbitraria, se encargó a las juntas calificadoras de la contribución hacer la distribución, la que se integró por el presidente del ayuntamiento, el alcalde y un vecino de “notoria probidad”. Tenían que utilizar los últimos padrones que se integraron para la elección de autoridades estatales, la confianza en ellos marcó la decisión; así los “productos líquidos” serán para los ayuntamientos. Si bien no fue un cambio radical, buscó reducir el déficit fiscal³⁴.

Otras medidas que se emitieron con el fin de impulsar la industria y los recursos municipales tuvieron que ver con la cría del gusano de seda, así el gobierno del estado emitió la disposición sobre el proceso a seguir, las semillas serían controladas por el ayuntamiento de Morelia y se entregaría a los municipios que las soliciten, los trabajos serían llevado por los jóvenes que lo soliciten y aquellos que hayan cometido algún “delito menor”; para ello se organizaría una “cartilla de cría y conservación”. El proyecto como se sabe no fue un éxito y al poco tiempo quedó en el olvido.

Otra medida introducida fue el control y registro del ganado criado en cada municipio, para ello se nombraría un contador que además registraría el hierro de marca y a los que no tuvieran les asignaría uno, con lo que mantendría un padrón más confiable de esta actividad; la obligación fue el pago de una patente de registro, las ventas, la matanza y demás; los ingresos serían para el estado y las multas para los fondos municipales³⁵.

La mayoría de las medidas estuvieron definidas por el proceso, la reglamentación y la elección de los integrantes a los ayuntamientos, esa condición marcó la mayoría de las medidas y leyes presentadas en estos años. Otros asuntos estuvieron referidos a la erección de nuevos ayuntamientos, a la incorporación de pueblos y tenencias a otros; la desaparición de algunos, parte de esto estuvo referido íntimamente a la definición política del territorio, misma que se definió bajo preceptos distintos haciendo cambios en sus límites. Otros menos se refirieron a los déficits de estos, por lo que las solicitudes presentadas se centraron en la aprobación de nuevos arbitrios; la necesidad de recurso financieros para arreglos de caminos y puentes, entre otros más. Como ya se mencionó se les adicionaron las obligaciones de la instrucción pública, de la beneficencia, de vigilancia, milicia, guardia nacional, sanidad, registro civil, cada una con fondos que se determinaron por el estado, que debía manejar el municipio, o bien con fondos de las rentas municipales que no alcanzaban para mucho. O bien, el establecer los padrones para el cobro de impuestos directos, contribuciones y demás, que se remitían a las arcas estatales, con un margen reducido de ingreso para los municipios.

La reforma a la hacienda local no llegó en este periodo aún y a pesar de los señalamientos, las medidas dictadas, como se ha podido ver, fueron para modificar y crear impuestos que no le pertenecieron, pero si tuvieron la obligación de aplicarlos con la esperanza de que un porcentaje de ellos pasara a los fondos municipales, se dejó en manos de las autoridades locales la formación de los reglamentos respectivos, del orden que deberían cumplir, eso si de acuerdo a las disposiciones dictadas por el gobierno y avaladas por el congreso del estado; sin embargo, se aprecia la solicitudes y casi implorando la ayuda para enfrentar gastos básicos en sus espacios, desde la reparación de un puente que los comunica con la carreta, hasta la necesidad de transportar agua para el abasto de la población³⁶.

³⁴ Coromina, Tomo XIX, 1867-1869, pp. 232-233; Memoria, 1869.

³⁵ Memoria, 1869, p. 112; Uribe, 199, pp. 17-40; Coromina, Tomo XX, 1869-1871, pp. 11-15

³⁶ López, 2019, pp. 162-219; Tavera, 1988, pp. 129-198.

Consideraciones finales

Después de esta revisión, principalmente basada en la legislación y las concepciones de los políticos michoacanos podemos empezar a señalar varios asuntos importantes, para ello los presentamos bajo este orden, ya que nos parece que nos permite empezar a entender un problema que no se resolvió y que se agudizó en este periodo, la hacienda local y la pérdida de su autonomía.

Las referencias a las condiciones detectadas ya en el siglo XVIII son evidentes, ya se había señalado la necesidad de reformar la política fiscal municipal, para ello la discusión y uno de los fines fue el establecimiento del gravamen único a la persona, lo que se construyó como la contribución directa. Sin embargo, las medidas de ese momento no acabaron por establecerse, siendo retomadas en el periodo independiente, bajo los principios establecidos y entendidos por los liberales estatales.

Los reglamentos, leyes y demás que se dictaron tuvieron la intención de resolver asuntos básicos y fundamentales de los ayuntamientos, división política, establecimiento y consolidación, gobierno, justicia, fisco y seguridad, la complicación se presentó en la división y delimitación de las haciendas públicas, estatal y municipal, nuevamente el cómo repartir los impuestos, cómo ejercerlos y definirlos fue un asunto que se intrincó conforme se avanzó el siglo XIX, bajo las condiciones de política económica que se establecieron. Bajo esto la indefinición y la incapacidad de establecer nuevos impuestos al interior de los ayuntamientos fue la constante.

Así los diversos gobiernos al enfrentar las condiciones de falta de recursos, de una definición de una política fiscal clara, de la falta de información, de funcionarios con intereses diversos, la falta de control del espacio y de las obligaciones, provocaron que las medidas dictadas tuvieran contratiempos en torno a la recaudación, definición del contribuyente y, sobretodo carga sobre los ayuntamientos de estas obligaciones, sin reparar es sus necesidades. El mantener las mismas obligaciones impositivas, propios y arbitrios, los que se había visto, eran insuficientes para resolver las necesidades municipales. La alternativa fue mantener y ampliar los arbitrios y sobre ellos buscar una solución inmediata, no de largo plazo.

La división entre los impuestos llamados en ese momento directos e indirectos, no fue una medida que se aplicó en el estado y sus municipios, aún y a pesar de que en los documentos se señalara, el ejemplo más claro estuvo en la definición de la contribución directa, compromiso que recayó en los municipios, con la contradicción de no quedar definida la participación para cada hacienda de esos recursos; o bien, el establecimiento de obligaciones más amplias como la instrucción pública, la sanidad, el registro civil, entre otras más.

Podemos empezar a entender y explicarnos la incapacidad del gobierno michoacano de resolver una política fiscal que diera orden y modernidad a la herencia colonial, en los dos niveles que se requería, donde la base sustantiva, como lo señalaron los funcionarios en ese momento, fue el municipio y los ciudadanos, la relación de esta autoridad con los contribuyentes, con sus actividades productivas, laborales, sociales, culturales marcaron una condición importante para darle mayor certeza y legitimidad a la autoridad, lo que debería haber resultado en un reconocimiento de las obligaciones entre estos y sus autoridades para establecer las medidas necesarias de participación y obligaciones liberales.

Este acercamiento requiere, sin duda, el análisis de las discusiones de los regidores, de los diversos informes presentados, de los estados de cuenta, entre otros informes para que la discusión que se presenta ahora adquiera la contundencia de la asimetría marcada por el proyecto liberal mexicano del siglo XIX.

Documentos

- Constitución Política del Estado del Estado de Michoacán sancionado por su Congreso Constituyente en 19 de julio de 1825*, México, Imprenta del Águila, 1825
- Adiciones, Reformas y Supresiones hechas en la Constitución Política del Estado de Michoacán de 1825*, en Agustín Arriaga Rivera, *Michoacán y sus Constituciones*, Michoacán, Gobierno del Estado de Michoacán, 1968
- Constitución Política del Estado del Estado de Michoacán aprobada por su Congreso Constituyente, el 21 de enero de 1858*, Morelia, Tipografía Octaviano Ortiz, 1858
- Adiciones, Reformas y Supresiones hechas en la Constitución Política del Estado de Michoacán de 1858*, en Agustín Arriaga Rivera, *Michoacán y sus Constituciones*, Michoacán, Gobierno del Estado de Michoacán, 1968
- Coromina, Amador, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidas en el Estado de Michoacán. Formada y anotado por ...* Morelia, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1886, Tomo I, 1824-1825; Tomo III, 1827-1829; Tomo IV, 1829-1831; 1887, Tomo XIV, 1857-1858; Tomo XV, 1858-1861; Tomo XVI, 1861-1862; Tomo XIX, 1867-1869; Tomo XX, 1869-1871
- Memoria del Gobierno*, presentada por Antonio de Castro, Valladolid, s/i (manuscrita), 1827
- Memoria sobre el estado que guarda la administración pública* de Michoacán presentada al H Congreso por el secretario del despacho Mariano Macedo, Morelia, Imprenta del Estado, 1829
- Memoria de la administración pública del Estado de Michoacán* leída al Honorable Congreso Constitucional por el secretario del despacho Ignacio J. Domínguez, Morelia, Imprenta del Estado, 1831
- Memoria sobre el estado que guarda la administración pública de Michoacán*, leída al Honorable Congreso por el secretario del despacho, Fernando Palacio y Antonio P. Martínez, Morelia, Imprenta de I. Arango, 1848
- Memoria sobre el estado que guarda la administración pública de Michoacán*, leída al Honorable Congreso por el secretario del despacho, Jesús María de Herrera, Morelia, Imprenta de I. Arango, 1849
- Memoria leída ante la Legislatura de Michoacán en sesión del día 30 de julio de 1869*, por el secretario del Gobierno del Estado Lic. Francisco P. González, Morelia, Imprenta de C de Ortiz, 1869
- Reglamentos y ordenanzas de oficinas de Hacienda Pública, decretados por el Gobierno del estado de Michoacán*, Santos Degollado, gobernador, e Ignacio Barrera, secretario, con autorización especial del H. Congreso, Morelia 3 de junio de 1848.

Referencias bibliográficas

- Carmagnani, Marcello, Estado y mercado. *La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*. México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1994
- Cortés Máximo, Juan Carlos, *De repúblicas de indios a ayuntamientos constitucionales: pueblos sujetos y cabeceras de Michoacán, 1740-1831*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2012
- De Gortari, Hira, “Las maquinarias estatales y los ayuntamientos: un sistema a prueba (1824-1835)”, en Guillermo Palacios (Coord.), *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina*, siglo XIX, México, El Colegio de México, 2007, pp. 287-314

- Guzmán Pérez, Moisés (Coord.), *Cabildos, repúblicas y ayuntamientos constitucionales en la Independencia de México*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo – H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 2009
- Hernández, Jaime, *La formación de la Hacienda pública mexicana y las tensiones centro periferia, 1821-1835*, México: El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013
- Jáuregui, Luis, “Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos en México, 1821-1855”, en Luis Aboites y Luis Jáuregui, *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX*. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2005, pp. 79-114
- López Arriaga, Obed, *Finanzas del ayuntamiento de Valladolid-Morelia (1824-1830)*, México, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Tesis de Licenciatura en Historia, 2012
- López Medina, Dulce Lluvia, *El poder legislativo de Michoacán. Proyectos sobre la organización de los ayuntamientos 1824.1832*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Tesis de Maestría en Historia, 2019
- Ortiz, Juan y José Antonio Serrano, *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*. México, El Colegio de Michoacán, Universidad Veracruzana, 2007
- Paredes Martínez, Carlos y Marta Terán (Coord.), *Autoridad y gobierno indígena en Michoacán*, México, El Colegio de Michoacán – CIESAS – INAH - Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2003, Volumen I
- Salinas, Carmen, Diana Birrichaga y Antonio Escobar (2011). *Poder y gobierno local en México, 1808-1857*. México, El Colegio Mexiquense, El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma del Estado de México
- Silva Riquer, Jorge, “La autoridad municipal y la reforma fiscal de la Corona en Nueva España. Poder local versus Poder Real a fines del siglo XVIII”, en María Concepción Gavira Márquez (Coord.), *Instituciones y actores sociales en América*, México, Cuerpo Académico Historia de América – Facultad de Historia – Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2009, pp. 15-48
- Silva Riquer, Jorge, *La reforma de los ayuntamientos novohispanos (1765-1812)*, España, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo – Instituto Universitario de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos (EILAT) Universidad de Alcalá – Marcial Pons, 2015a
- Silva Riquer, Jorge, “La construcción de la Hacienda Pública en Michoacán, 1821-1896”, en Jorge Silva Riquer (Coord.), *Historia de la Hacienda Pública de Michoacán, 1786-1951*. Una historia larga, México, Facultad de Historia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, El Colegio de San Luis, 2015b, pp. 85-183.
- Tavera Alfaro, Xavier, *Morelia en la época de la república restaurada (1867-1876)*, México, Instituto Michoacano de la Cultura – El Colegio de Michoacán, 1988
- Uribe Salas, José Alfredo, *Michoacán en el siglo XIX. Cinco ensayos de historia económica y social*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1999