

# Las finanzas del Ayuntamiento de la ciudad de México, 1820-1835: un balance positivo

The finances of the Mexico City Council, 1820-1835:  
a positive balance

---

Gisela Moncada González

Coordinadora académica de la Maestría en Estudios Regionales del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y profesora de asignatura de la Facultad de Estudios Superiores-Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es doctora en Historia Moderna y Contemporánea por el propio Instituto Mora. Se ha dedicado al estudio del abasto de la ciudad de México durante la guerra de Independencia y las finanzas del Ayuntamiento de México, 1810-1835. Recientemente publicó “La fiscalidad en el Ayuntamiento de la ciudad de México durante la guerra de Independencia, 1810-1821”, *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas* 48, 2011, p. 131-150. Su dirección de correo es: gmoncada@institutomora.edu.mx.

## Resumen

Este artículo muestra el balance general de las finanzas de la Tesorería del Ayuntamiento de la ciudad de México de 1820 a 1835. Detalla ingresos y egresos del Ayuntamiento de México, y sostiene que existió un balance positivo y estable de las finanzas municipales entre 1820 y el penúltimo trimestre de 1827. El pilar de dicha estabilidad fue la recaudación fiscal procedente del ingreso de comestibles a la ciudad y el arrendamiento de plazas y mercados.

## Palabras clave

Finanzas, derecho municipal, ayuntamiento, aduana, República.

## Abstract

This work will show the general balance of the Mexico City Treasury between 1820 and 1835. Mexico City's income and expenses are extensively described, and the analysis shows that the City Council experienced a positive and stable financial balance between 1820 and the third quarter of 1827, fostered by the fiscal revenues collected via food supplied into the City and the government lease of markets and squares.

## Keywords

Finances, municipal tax, municipality, customs, Republic.

---

Recibido/Received

4 de octubre, 2012

Aprobado/Approved

4 de noviembre, 2012

# Las finanzas del Ayuntamiento de la ciudad de México, 1820-1835: un balance positivo

Gisela Moncada González

## Introducción

El propósito de este artículo<sup>1</sup> es mostrar el balance general de las finanzas de la Tesorería del Ayuntamiento de la ciudad de México de 1820 a 1835. Este trabajo detalla ingresos y egresos del Ayuntamiento de México y sostiene que existió un balance positivo y estable en las finanzas municipales entre 1820 y el penúltimo trimestre de 1827, gracias a la recaudación fiscal procedente del ingreso de comestibles a la ciudad y el arrendamiento de plazas y mercados. Cabe señalar que este análisis es relevante porque se estudian las finanzas municipales a detalle y se revela que, contrariamente a lo que podría pensarse sobre que tras diez años de guerra la economía del Ayuntamiento fue débil, esto no fue así.

En este sentido, una de las hipótesis que busca demostrar este artículo es que a pesar de la transición entre el Virreinato, el Imperio y la primera República Federal, el Ayuntamiento de México mantuvo su autogestión financiera y una economía relativamente estable gracias al acuerdo firmado

<sup>1</sup> Este artículo se desprende de una investigación más amplia que realicé en mi tesis doctoral en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. A partir del análisis de uno de los temas estudiados en la tesis elaboré un primer texto titulado “Las finanzas bajo la primera República Federal: un balance positivo”, el cual presenté como ponencia en las primeras Jornadas de Historia Económica, organizadas por la Asociación Mexicana de Historia Económica, en la ciudad de México en febrero de 2012. La retroalimentación en dicho foro contribuyó a la mejora de la investigación que ahora se presenta como artículo. Agradezco los comentarios y sugerencias a quienes leyeron este trabajo.

entre la Aduana Real y el Ayuntamiento en 1817. Se sabe que dicho Acuerdo se mantuvo vigente incluso bajo el centralismo, por lo que se sugiere que la larga permanencia del acuerdo se debió a la hábil negociación que aprovechó el Ayuntamiento de México ante las distintas instancias de gobierno y la coyuntura política propia del periodo en transición.

Este trabajo aclara las negociaciones que se dieron de lo municipal a lo federal en términos de recaudación fiscal, principalmente a partir de 1824, cuando al erigirse la República Federal se creó el Distrito Federal, y en 1826, cuando se formalizó la separación de la ciudad como capital del Estado de México. Es importante señalar que el detonante que favoreció las finanzas de la ciudad de México fue la incorporación de los animales (carnero, chivo y res) al cobro municipal a partir de 1818. Esta disposición se formalizó tras el acuerdo firmado entre la Aduana Real y el Ayuntamiento en 1817.

Las fuentes documentales empleadas para este trabajo proceden de la Tesorería del Ayuntamiento de México, *Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana* y del análisis de *Actas de Cabildo*.<sup>2</sup>

### Una revisión historiográfica a la economía nacional

La reciente historiografía ha señalado que en los primeros años de vida independiente se presentó una lenta recuperación en la economía mexicana respecto del periodo de la insurgencia.<sup>3</sup> La guerra de Independencia provocó dificultades en la recaudación fiscal y al mismo tiempo generó gastos excesivos para mantener la guerra; sin embargo, el impacto más severo se manifestó en la minería. Durante el levantamiento armado la producción de plata, importante mercancía de exportación y moneda de cambio en importaciones, disminuyó tres cuartas partes de la cantidad alcanzada antes de la guerra.<sup>4</sup> Fue hasta 1821 cuando el sector minero experimentó una lenta recuperación que mantuvo hasta 1850.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Archivo Histórico del Distrito Federal (en adelante, AHDF), *Actas de Cabildo*, v. 145a, y *Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana*, v. 2000.

<sup>3</sup> María Eugenia Romero y Luis Jáuregui, *Contingencias de una larga recuperación: la economía mexicana, 1821-1867*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2003, p. 9.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 83-84.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 83.

A la par de la rehabilitación minera, el fortalecimiento de las aduanas internas y externas fue fundamental para la economía del país. Si bien durante todo el periodo virreinal se había creado un fuerte dispositivo recaudatorio que enriqueció las arcas de la Real Hacienda, la hipótesis que sostiene esta investigación es que durante la primera República Federal se fortalecieron aún más las aduanas internas y por ende se robusteció la municipalidad financiera de la ciudad de México. Ernest Sánchez sostiene que entre 1810 y 1821 la recaudación aduanal de la ciudad de México se mantuvo en niveles similares a los años anteriores a la guerra gracias a que la alcabala eventual, creada para solventar gastos de guerra, rebasó a la alcabala común a partir de 1817. Esta última alcabala era la que gravaba a los comestibles.<sup>6</sup> La disminución de la alcabala común sugiere que posiblemente entraron pocos productos para comerciar a la ciudad, lo cual indicaría una disminución en la actividad económica interna durante dicho periodo. En contraste, el que la alcabala eventual aumentara respecto de la común, sugiere que la estabilidad que alcanzó la Aduana de México en este periodo no se debió al flujo comercial, sino a la carga impositiva por la guerra.

La actividad económica de sectores como la agricultura, la industria, la minería y el comercio se recuperaron tras los años de guerra, y con ello, aumentó el flujo de mercancías dentro y fuera del país. John Tutino señala que si bien la guerra causó severos estragos en la producción agrícola, transcurrido ese periodo hubo un repunte en la producción de víveres para el consumo familiar.<sup>7</sup> Esto sugiere que el sector agrícola se recuperó paulatinamente durante la primera República, lo cual podría indicar un incremento en el tráfico de mercancías entre los diferentes estados que conformaban la república, y por ende, en los ingresos aduanales internos del país.

El flujo de mercancías hacia el interior del país al finalizar el periodo virreinal y los comienzos de la República fue frecuente. La historiografía reciente ha demostrado la importancia que cobraron los mercados regio-

6 Ernest Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas, 1821-1857*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009, p. 41.

7 John Tutino, *De la insurrección a la revolución en México. Las bases sociales de la violencia agraria 1750-1940*, México, Era, 1990, p. 198.

nales de México en dicho periodo. Sitios como Orizaba, Puebla, Aguascalientes, Michoacán, la zona del Bajío y los alrededores de la ciudad de México, entre otros, presentaron una demanda propia de alimentos que los obligó paulatinamente a integrar sus mercados a través del consumo y la distribución.<sup>8</sup> Esto demuestra que una vez transcurrida la inestabilidad política, económica y social, producto de la guerra de Independencia, la economía agrícola mexicana se recuperó.<sup>9</sup> Una investigación reciente de Amílcar Challú comprueba que pese a las desavenencias en el transporte y la cascada de impuestos en los comestibles, los mercados regionales novo-hispanos poco a poco lograron su integración a fines del periodo colonial.<sup>10</sup>

La importancia de las aduanas en las finanzas nacionales se acentuó durante la primera República respecto de los últimos años de la guerra. Por ejemplo, en 1828 durante la administración del ministro de Hacienda José Ignacio Esteva comenzaron a solicitarse préstamos con el extranjero, dejando como empeño y forma de pago la recaudación procedente de las aduanas marítimas.<sup>11</sup> Si los gobiernos de la primera República Federal apostaron a la recaudación de las aduanas, fue porque su ganancia era muy jugosa, lo cual indica que el comercio fue una de las fuentes más importantes de ingreso del erario. Algo similar ocurrió bajo el régimen virreinal con las entradas que percibía la Real Hacienda por el cobro alcabalatorio en sus aduanas. Los datos de Fonseca y Urrutia lo demuestran.<sup>12</sup> Así que no

<sup>8</sup> Jorge Silva Riquer, “El mercado regional de la ciudad de México (1830-1840)”, en *Los mercados regionales de México en los siglos XVIII y XIX*, coordinación de Jorge Silva Riquer, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2003, p. 161-209.

<sup>9</sup> María Eugenia Romero y Luis Jáuregui, *op. cit.*, p. 52-56.

<sup>10</sup> Amílcar Challú, “Fragmentation or integration? Regional grain trade in Late Colonial Mexico”, en XI Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica, Murcia [versión electrónica consultada el 1 septiembre de 2012 en <http://www.um.es/ixcongresoaehe/ingles/pdfB12/Fragmentation.pdf>].

<sup>11</sup> Luis Jáuregui, “Control administrativo y crédito exterior bajo la administración de José Ignacio Esteva”, en *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, 2 t., coordinación de Leonor Ludlow, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2002, t. I, p. 77-80.

<sup>12</sup> Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia, *Historia general de la Real Hacienda*, 6 v., México, Imprenta de Vicente García Torres, 1845, t. II, p. 38-47.

es de admirar que las administraciones de la incipiente nación mexicana también fijaran su mirada en la recaudación aduanal.

### El Acuerdo fiscal de 1817

La economía municipal tuvo distintos matices. Si bien había una legislación que regía a todos los ayuntamientos, el de la ciudad de México siempre tuvo algunas excepciones debido a la importancia que la capital novohispana representó a lo largo de casi trescientos años. Los ingresos que sostenían a los ayuntamientos eran conocidos como *propios* y *arbitrios*. Éstos fueron privilegios que la Corona española otorgó y estableció desde el siglo XVI para la manutención de las municipalidades. Con el tiempo se dieron algunas modificaciones en los arbitrios. Ricardo Gamboa señala que para la ciudad de México éstos se especificaron a partir de las reformas fiscales instauradas tras la visita de José de Gálvez a la Nueva España.<sup>13</sup>

En el cuadro 1 se observa que la mayoría de los productos sujetos al cobro del *arbitrio* fueron las bebidas de alto consumo capitalino y los comestibles de alta demanda. Gracias al arbitrio cobrado a estos productos, el Ayuntamiento pudo dar mantenimiento a la ciudad. En el mismo cuadro 1 es posible identificar el destino que tuvo cada uno de los impuestos. La mayor parte se dirigió a la introducción de agua y reparación de arquerías y cañerías. Ricardo Gamboa sostiene que años antes de iniciarse la guerra de Independencia comenzó la crisis financiera del Ayuntamiento de la ciudad de México y se acentuó en los años del levantamiento armado.<sup>14</sup> Por su parte, Timothy Anna afirma que efectivamente la crisis financiera en el Ayuntamiento se intensificó con la guerra. Al mismo tiempo la autoridad virreinal también atravesaba por fuertes endeudamientos.<sup>15</sup>

Si bien el escenario de finales del virreinato atravesó por distintas dificultades, no sólo económicas, sino también de legitimidad, es importante reconocer que el régimen se mantuvo vigente gracias a las estrategias

<sup>13</sup> Ricardo Gamboa, “Las finanzas municipales de la ciudad de México, 1800-1850”, en *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, compilación de Regina Hernández, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1994, p. 13-15.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>15</sup> Véase Timothy, Anna, “The finances of Mexico City during the war of Independence”, *Journal of Latin American Studies*, v. 4, n. 1, 1972, p. 56.

Cuadro 1. Arbitrios del Ayuntamiento de la ciudad de México

Año en que se establece el arbitrio	Producto	Carga impositiva	Destino del arbitrio
1771	Vino	s/d*	Introducción de agua a la ciudad de México y construcción y reparación de arquerías y cañerías.
1771	Aguardiente de caña	s/d*	Introducción de agua a la ciudad de México y construcción y reparación de arquerías y cañerías.
1771	Mistelas	s/d*	Introducción de agua a la ciudad de México y construcción y reparación de arquerías y cañerías.
1771	Licores	s/d*	Introducción de agua a la ciudad de México y construcción y reparación de arquerías y cañerías.
1771	Vinagre	s/d*	Introducción de agua a la ciudad de México y construcción y reparación de arquerías y cañerías.
1780	Cerveza	s/d*	Introducción de agua a la ciudad de México y construcción y reparación de arquerías y cañerías.
1780	Sidra	s/d*	Introducción de agua a la ciudad de México y construcción y reparación de arquerías y cañerías.
1780	Harina	3 reales por carga	Gastos de alhóndiga.
1780	Cebada	s/d*	Gastos de alhóndiga.
1771	Maíz	½ real por carga	Sostenimiento de las finanzas municipales.
1783	Pulque	2 granos por @	Mantenimiento de limpia y empedrado para las calles.
1807	Vino de España	s/d*	Pago de deudas.

\*s/d= sin dato.

Fuente: Ricardo Gamboa, "Las finanzas municipales de la ciudad de México, 1800-1850", en *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, compilación de Regina Hernández, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1994, p. 16-17.

empleadas por los últimos virreyes: Francisco Xavier Venegas, Félix María Calleja y Juan Ruiz de Apodaca. Por ejemplo, mientras Calleja recurrió a las armas, Apodaca se mostró como un hábil negociador. Fue precisamente durante la administración de este último virrey en 1817, cuando se llevó a cabo uno de los cambios más importantes en el sistema de abasto de

alimentos de la ciudad de México: la modificación de los *arbitrios municipales*.<sup>16</sup> La negociación estuvo a cargo de la Aduana Real y el Ayuntamiento de la ciudad de México. Ésta inició en 1816 con los regidores Francisco Manuel Sánchez de Tagle y Joaquín Cortina González. Ellos solicitaron a la Aduana Real “aumentar y conservar las rentas municipales”. Esta petición implicaba que pasara a la administración municipal el cobro de determinados productos con el fin de que el Ayuntamiento incrementara sus ingresos económicos. Su argumento se basaba en la insuficiencia de sus fondos. La Aduana aceptó “aumentar las rentas municipales”, pero con la condición de que fuera esta institución, es decir, la Aduana, la única encargada del cobro de los derechos municipales y posteriormente le enviaría a la Tesorería del Ayuntamiento el dinero recaudado.

El convenio fue aprobado por el virrey Apodaca el 1º. de febrero de 1819. En él se especificaba que, “por la aduana, se cobrarán los derechos pertenecientes al pulque, harinas, aguardientes, cebada, maíz, trigo y demás artículos”. También se establecía que “la cobranza de cuanto fuere introducido y el derecho municipal se ejecutara por el tesorero, lo firmara el contador, se expresara el nombre del causante, el efecto y la cantidad que satisfacía. Todo ello se asentaría en un libro”. Asimismo, “La contaduría llevaría razón exacta del cargo y data de lo que producen los derechos y anualmente la presentaría a V. E., el contador, el administrador y el tesorero para formar un informe mensual del total de gastos”.<sup>17</sup>

En el convenio se estipulaba que la Contaduría General de Propios y Arbitrios recibiría el dinero mensualmente, mismo que lo haría llegar a la Tesorería del Ayuntamiento de México. “Del total producto de derechos, se deducía mensualmente un tres y medio por ciento, cuyo total estaría

<sup>16</sup> El análisis del Acuerdo de 1817 firmado entre la Aduana Real y el Ayuntamiento de la ciudad de México es una de las aportaciones más relevantes de esta investigación. Si bien Ricardo Gamboa realizó un trabajo en 1994 en el que dio cuenta de dicho acuerdo, no había sido analizado a profundidad el impacto que tuvo esta negociación en la recuperación económica de las finanzas municipales, particularmente al finalizar el régimen virreinal. Véase Ricardo Gamboa, *op. cit.*, y Gisela Moncada, *Entre el proteccionismo y la libertad comercial: el abasto de alimentos y el Ayuntamiento de la ciudad de México, 1810-1835*, tesis doctoral, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2010.

<sup>17</sup> Ayuntamiento, *Memoria*, México, Imprenta de Martín Rivera, 1830, p. 8-10.

regulado por la junta superior llamada de Real Hacienda y el virrey". Con dicho porcentaje se pagarían los sueldos de los dependientes, uno de contaduría y otro de tesorería. También se cubriría el papel y los gastos de operación.<sup>18</sup>

En otras palabras, la Aduana Real cobraría los arbitrios o también llamados derechos municipales. Esta institución le entregaría lo recaudado a la Contaduría General de Propios y Arbitrios. Posteriormente ésta se lo haría llegar a la Tesorería del Ayuntamiento, y el 3.5% de lo recaudado mensualmente se lo quedaría la propia Aduana, ya que de este porcentaje se pagarían los gastos administrativos.

¿Por qué y bajo qué condiciones firmaron el acuerdo la Aduana Real y el Ayuntamiento de México? ¿Qué ganó y/o qué perdió cada institución? Visto desde el ángulo de la autoridad real era lógico que, ante la pérdida de poder que enfrentaba el régimen virreinal –tras el debilitamiento del movimiento armado a partir de 1815 y después de la muerte de Miguel Hidalgo y José María Morelos–, se buscaran mecanismos de negociación con otras corporaciones. En este caso con el Ayuntamiento de México, que poseía una gran fuerza política, era un buen aliado. Por ello, no fue casual que el virrey Juan Ruiz de Apodaca accediera a la petición que hizo el Ayuntamiento para incrementar sus rentas municipales a cambio de mantener una relativa tranquilidad en la ciudad de México. Su antecesor, el virrey Félix María Calleja, difícilmente hubiera negociado, no sólo porque su temperamento poco tolerante era más aguerrido que el de Apodaca, sino también porque llegar a acuerdos en la primera etapa de la guerra (1810-1815) podría haber significado una derrota, no así en años posteriores.

La ganancia que obtuvo la autoridad virreinal con dicho acuerdo iba en dos sentidos; por un lado, mantenía la relativa tranquilidad de la ciudad al tener como aliado al Ayuntamiento de mayor fuerza política en el virreinato; y por otro, aseguraba el control del abasto de comestibles a la ciudad, ya que el acuerdo establecía que a través de la Aduana Real se realizaría el cobro de derecho municipal. Esto último implicaba una tercera ganancia, antes de 1817 el Ayuntamiento tenía el control del registro y el cobro fiscal del maíz, la harina, el trigo y la cebada, entre otros productos. A partir del acuerdo, la Aduana sería quien tendría dicho control

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 9.

fiscal sobre los arbitrios municipales. Es decir, si bien la Real Hacienda había llevado el control de toda la recaudación fiscal de la Nueva España, el Ayuntamiento de México –antes de 1817– poseía la facultad de inspec-cionar y cobrar los arbitrios municipales de productos como la harina y el maíz y otros granos a través del pósito.

A partir del acuerdo, el Ayuntamiento perdió el control de la informa-ción y del registro de los granos que ingresaban a la ciudad de México, pero ganó en términos económicos, ya que continuó percibiendo la recaudación de los granos, y en adición, la Aduana Real le cedió la recaudación fiscal de tres productos más: los carneros, los chivos y las reses. Es importante men-cionar que esta disposición se mantuvo vigente desde 1818 y durante toda la primera República Federal, lo cual muestra el poder de negociación que tuvo el Ayuntamiento de México no sólo frente al virreinato, sino también bajo el imperio de Agustín de Iturbide e incluso ante la federación. Se debe aclarar que, si bien la federación intentó sujetar paulatinamente las facul-tades del gobierno municipal, no actuó de la misma forma ante la recauda-ción fiscal ni ante sus facultades de autogestión, ya que el Ayuntamiento de México tuvo autonomía para administrar sus propios recursos, por lo menos durante la primera República Federal, como se verá más adelante.

Llama la atención que al inicio del acuerdo no se hubiera incluido la recaudación de la carne en las arcas municipales y se incorporara un año más tarde. Es posible que esa negociación fuese producto de la petición que los regidores hicieron frente a la Aduana Real cuando manifestaron la falta de recursos económicos, y por ello, la Aduana dispuso que a partir del mes de febrero de 1818 los ingresos por carnero, res y chivo fueran sujetos de pago por derecho municipal y por tanto ingresaran a las arcas munici-pales.<sup>19</sup> ¿Qué implicó esta disposición? La incorporación de los animales le dio solidez a la economía municipal. Más adelante, en el análisis de las finanzas, se verá que entre los principales productos que mayores recursos le dejaron a la Tesorería del Ayuntamiento se encontraban los carneros.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>20</sup> El empleo de la política fiscal que recurre a grabar alimentos de alto consumo fue una prá-ctica común en el virreinato e incluso en años posteriores. Cabe señalar que durante la guerra de Independencia, la autoridad virreinal decidió aumentar la carga impositiva a los víveres como el maíz, el chile y el frijol, con el fin de obtener una mayor recaudación y solventar los gastos de guerra en la ciudad de México. Véase Gisela Moncada, “La fiscalidad en el Ayun-

En este sentido, si bien el Ayuntamiento perdió el control del cobro de arbitrios municipales se recuperó en sus finanzas, sobre todo después de las graves pérdidas económicas que el movimiento armado le había causado. De esta forma, su beneficio se manifestó en la recaudación que obtuvo del ingreso de animales. ¿Por qué el Ayuntamiento solicitó a la Aduana incorporar al cobro por derecho municipal animales y no otros productos? Los miembros del Ayuntamiento seguramente tenían conocimiento de la percepción económica que la Real Hacienda captaba a finales del siglo XVIII por el cobro alcabalatorio del ramo del Viento. Tan sólo el ingreso de carneros llegó a contribuir con más de 50% del total de la recaudación.<sup>21</sup>

El objetivo del acuerdo fue centralizar los cobros a través de una sola institución, la Aduana, con el fin de evitar que existieran fugas debido a la variedad de impuestos que pagaban los productos por su introducción a la ciudad. Por los años en los que se negoció el acuerdo, se sugiere que la coyuntura política y económica que vivía el Ayuntamiento y la autoridad virreinal obligó a ambas instituciones a aceptar la negociación. De acuerdo con la documentación consultada se tiene registro de que, pese a que el acuerdo se pactó entre 1817 y 1818, su vigencia se mantuvo bajo la primera República Federal. En la *Memoria de 1830* del Ayuntamiento de México se aclara que de los fondos municipales “ya en lo tocante a su recaudo, como en su manejo y distribución” correspondía al Ayuntamiento de la ciudad de México, los cuales costearían “los caminos, canales, acequias, acopios, escuelas gratuitas, empedrados y en el día de las gravosísimas cárceles y temporalidades”.<sup>22</sup>

La gráfica 1 tiene el propósito de mostrar los ajustes que se dieron en la organización de la administración fiscal una vez que entró en marcha el Acuerdo de 1817. El organigrama muestra que la Aduana recaudaba los impuestos federales, llamados *alcabala*, e impuestos municipales, conocidos como *derechos*, posteriormente enviaba los primeros a la Secretaría de Hacienda y los segundos a la Tesorería del Ayuntamiento.

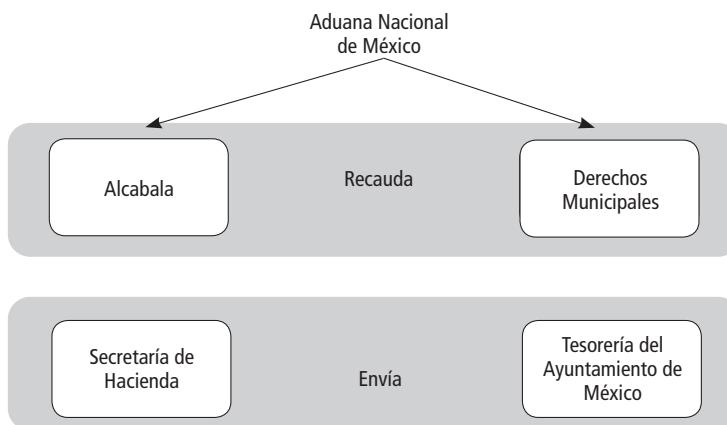
---

tamiento de la ciudad de México durante la guerra de Independencia, 1810-1821”, *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas/Anuario de Historia de América Latina*, n. 48, 2011, p. 131-150.

<sup>21</sup> Enriqueta Quiroz, *Entre el lujo y la subsistencia. Mercado, abastecimiento y precios de la carne en la ciudad de México, 1750-1812*, México, El Colegio de México/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2005, p. 34-35.

<sup>22</sup> Ayuntamiento, *op. cit.*, p. 2.

Gráfica 1. Organigrama de la recaudación fiscal municipal bajo la primera República Federal



Fuente: elaboración propia. Se utilizó información procedente de Ayuntamiento, *Memoria*, 1830, p. 11, y Jorge Silva Ríquer y Jesús Martínez, "La organización fiscal alcabalatoria de la ciudad de México, 1824-1835", en *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal mexicana*, edición de José Antonio Serrano y Luis Jáuregui, Zamora, El Colegio de Michoacán/Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, 1998, p. 269.

### Acuerdos municipales ante la creación del Distrito Federal

La historiografía que analiza la creación del Distrito Federal se ha interesado por explicar las repercusiones que tuvo ésta en el ámbito político y administrativo.<sup>23</sup> Sin embargo, son escasos los trabajos que exploran de qué forma repercutió la creación del Distrito Federal en el ámbito fiscal y sobre todo en su estrecha relación con la ciudad de México. La historiografía ha señalado que, al instaurarse la federación, ésta tomó el control de la Hacienda Públ

<sup>23</sup> Las investigaciones que a continuación se mencionan han estudiado las transformaciones del Distrito Federal desde una perspectiva político-administrativa. Véanse Jorge Jiménez Muñoz, *La traza del poder. Historia de la política y los negocios urbanos en el Distrito Federal de sus orígenes a la desaparición del Ayuntamiento (1824-1929)*, México, CODEX Editores, 1993; Regina Hernández, *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824-1994*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2008, y Sergio Miranda, "La hacienda municipal del Distrito Federal. Historia mínima de un conflicto secular, 1824-1928", en *Nación y municipio: México, siglos XIX y XX*, coordinación de Sergio Miranda, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2012, 408 p., mapas, cuadros y gráficas (Historia Moderna y Contemporánea 59).

ca y con ello se decretó que las rentas aduanas pasaran a arcas federales.<sup>24</sup> No obstante, en el terreno municipal las negociaciones entre el Ayuntamiento de México y la federación se tornaron distintas. En este sentido, una de las aportaciones de esta investigación es demostrar que bajo la primera República Federal la municipalidad mantuvo su autogestión financiera.

Sobre este tema, vale aclarar que los ingresos económicos que la Aduana de México percibía fueron generosos debido al importante flujo comercial que tuvo la ciudad de México durante todo el virreinato y aún en los últimos años de dicho régimen. A consecuencia de la guerra de Independencia, la población aumentó de 168 000 habitantes en 1810 a 210 000 habitantes al término de la primera República Federal.<sup>25</sup> Obviamente esto originó que el tránsito comercial aumentara. Sin pretender entrar en detalles de todo lo que implicó en términos político-administrativos la reconfiguración que se hizo del territorio mexicano en los primeros años de la primera República Federal, por ahora sólo se subrayan los cambios más significativos a nivel fiscal-administrativo que competen al tema en cuestión.

En 1824 la ciudad de México fue declarada la capital de la federación y sede del Distrito Federal. Esto generó puntos de vista encontrados entre distintas posiciones políticas. En términos de recaudación fiscal esta disposición perjudicó al Estado de México, ya que éste perdió automáticamente su capital que era la ciudad de México y con ello perdió también el ingreso fiscal que le correspondía de la Aduana de México. A partir de dicha declaración, la recaudación de la Aduana perteneció a la federación. Cabe aclarar que, aunque la determinación se propuso en 1824, fue hasta 1826 cuando el Estado de México finalmente lo acató. El impacto de este acuerdo en las finanzas del erario de dicha entidad fue drástico. Ernest Sánchez sostiene que el ingreso total del Estado de México entre 1824 y 1825 fue de

<sup>24</sup> Ernest Sánchez Santiró, *op. cit.*, p. 84.

<sup>25</sup> Ernest Sánchez Santiró, “La población de la ciudad de México en 1777”, *Secuencia*, México, n. 60, septiembre-diciembre 2004, p. 29-56, p. 53; Alexander von Humboldt, *Ensayo político sobre Nueva España*, México, Porrúa, 1966, p. 132; Fernando Navarro y Noriega, *Memoria sobre la población del reino de la Nueva España*, México, [s. e.], 1820, y Lourdes Márquez, *La desigualdad ante la muerte: epidemias, población y sociedad en la ciudad de México (1800-1850)*, tesis de doctorado, México, El Colegio de México, 1991, p. 401.

1990 115 pesos, mientras que entre 1826-1827 disminuyó a 891 130 pesos, una pérdida de 1 098 985 pesos.<sup>26</sup> Estas cifras muestran la importancia que tuvo la Aduana de la ciudad de México, no sólo en la vida económica municipal sino incluso en la nacional.

Una de las interrogantes que surgieron a raíz de esta disposición fue saber si la recaudación que poseía la Aduana de México le correspondía completamente a la federación o si le pertenecía una parte al Ayuntamiento de la ciudad de México, y en todo caso saber en qué proporción. Ante la creación de la República en 1824 fue necesario aclarar algunas disposiciones para los ayuntamientos, la federación acordó que en los asuntos electorales se mantendrían los acuerdos propuestos en la Constitución gaditana de 1812, así como la conservación de las leyes vigentes respecto de los gobiernos municipales. En este sentido, la instauración de la nueva República no modificó las facultades de los ayuntamientos. No obstante, en el ámbito electoral sí hubo transformaciones con los ayuntamientos electos.

Respecto de la vigilancia de la autoridad federal hacia los ayuntamientos se observa una agudización. De acuerdo con la documentación consultada se advierte que el gobernador del Distrito Federal tenía la facultad para inspeccionar las finanzas del Ayuntamiento de México. En 1826 el gobernador solicitó a través de un oficio dirigido a la Contaduría y Tesorería del Ayuntamiento de México “el informe de los fondos municipales, ramos de que proceden y su distribución”.<sup>27</sup>

¿Por qué la autoridad federal mostró interés en saber cómo operaban las finanzas del Ayuntamiento de México? La hipótesis que sostiene esta investigación es que al crearse el Distrito Federal, la federación no contaba con recursos económicos para hacer frente a los gastos de la ciudad, así que, aunque la ciudad estaba dentro del Distrito y éste era territorio federal, la federación no dispuso de ningún recurso para su mantenimiento. De esta forma, le otorgó al Ayuntamiento de México la facultad de autogestión de sus recursos y la federación a través del gobernador del Distrito Federal se mantuvo vigilante de dichos recursos. Esta afirmación se sustenta a

26 Ernest Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas, 1821-1857*, p. 92-95.

27 Hira de Gortari, “Política y administración en la ciudad de México. Relaciones entre el Ayuntamiento y el gobierno del Distrito Federal, y el Departamental: 1824-1843”, en *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, compilación de Regina Hernández, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1994, p. 169.

partir del análisis de la información de los ingresos y egresos de la Tesorería del Ayuntamiento, que a continuación se presentan.

### Las finanzas del Ayuntamiento de la ciudad de México

El propósito de mostrar las finanzas del Ayuntamiento de México es identificar los rubros que nutrieron a la municipalidad dentro del periodo de transición de tres regímenes (el virreinal, el imperio y la primera república federal), así como conocer cuáles fueron sus principales gastos. Este estudio muestra que, a pesar de dicha transición, existió un balance positivo de las finanzas municipales entre 1820 y hasta el tercer trimestre de 1827.

En el cuadro 2 se muestran los ingresos que percibió la Tesorería del Ayuntamiento de México de 1820 al tercer trimestre de 1827, llamados *propios y arbitrios*.<sup>28</sup> Para iniciar el análisis nos centraremos en los ingresos concernientes a los *propios* y posteriormente discutiremos los *arbitrios*, que eran los llamados “derechos municipales” o impuestos que pagaban los comestibles por su ingreso a la ciudad. Los registros de ingreso de *propios* corresponden a los seis rubros de arrendamientos indicados en el cuadro 2, más los réditos de censo y reconocimiento de pesas y medidas.

De los seis rubros de arrendamiento los dos más importantes, en cuanto a la recaudación fiscal, fueron los de plazas y mercados y tiendas del Parián (32% en promedio del total anual recaudado en el periodo de análisis). La tercera entrada más importante por arrendamiento fueron las “tiendas y casas de la manzana donde estaban ubicadas las del cabildo”. Éstas representaron 3% de la recaudación promedio anual. El resto del ingreso por arrendamiento correspondió a los potreros, los ejidos, las fincas, las accesorias de la plazuela de San Lucas y las mercedes de agua, el cual representó aproximadamente 2% del total recaudado por año en promedio.

<sup>28</sup> El cuadro 2 está compuesto de cinco grandes rubros: a) la existencia anterior, que es el saldo a favor con el inicia cada año; b) los propios; c) los arbitrios; d) las entradas extraordinarias, las cuales no se especifican en el documento su procedencia, y e) otros, en este rubro se incluyeron ingresos que no eran regulares, tales como casas de matadero, coches de providencia, préstamos de vecinos recibidos para la jura, socorro para epidemia del sarampión, alhóndiga y temporalidades. Véase AHDF, *Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana*, v. 2000.

Cuadro 2. Entradas de la Tesorería del Ayuntamiento de México (1820-1827)

Año	1820	1821	1822	1823	1824	1825	1826	1827
Trimestres contabilizados	2	4	4	4	4	4	4	3
Existencia anterior	4 450	2 666	455	6 365	922	2 358	2 609	24
Arrendamiento de tiendas del Parián	16 327	35 725	36 704	24 876	26 186	30 753	31 910	20 339
Arrendamiento de tiendas y casas	3 417	7 052	9 969	5 673	11 839	8 962	8 750	8 386
Arrendamiento de fincas y accesorias	354	956	956	790	927	890	1 138	945
Réditos de censos a favor de los propios de la ciudad	3 969	5 321	2 543	2 289	1 895	1 521	2 326	1 091
Arrendamiento de mercedes de agua	155	461	384	880	620	1 175	1 098	1 627
Arrendamientos de potreros o ejidos	3 382	2 609	1 094	2 076	5 355	1 713	1 968	2 051
Por venta y reconocimiento de pesas y medidas	1 132	1 294	883	1 535	1 504	1 264	1 180	848
Arrendamiento de plazas y mercados públicos	26 727	47 267	49 839	51 504	56 369	56 666	49 898	34 076
Producto de arbitrios municipales que se cobran por Aduana Nacional	49 744	100 499	137 378	98 543	135 822	154 026	157 150	129 483
Entrada extraordinaria	1 150	32 550	3 640	3 052	5 749	13 250	8 033	9 015
Otros	2 443	0	153	18 568	23 934	21 594	11 437	24 759
Suma entradas	108 800	233 734	243 543	209 786	270 200	291 814	274 888	232 620
Suma entradas + existencia anterior	113 250	236 400	243 998	216 151	271 122	294 172	277 497	232 644

Fuente: elaboración propia. AHDF, *Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana*, v. 2000, exp. 9. Las cifras expresadas están en pesos.

Aunque no eran *propios*, las entradas menores de las que se nutrían las finanzas municipales fueron los réditos de los censos perpetuos o redimibles que tenía la ciudad a favor de sus propios, aproximadamente 3% del promedio total recaudado por año. Menos de 1% del promedio total representó el administrador de fiel contraste por venta y reconocimiento de pesas y medidas.

A continuación se analizarán los ingresos por vía de los *arbitrios*, llamados en la época “derechos municipales”. Estos impuestos gravaban determinados alimentos por su entrada a la ciudad. En el cuadro 2 se detallan las entradas económicas que tuvo el Ayuntamiento por este rubro. Llama la atención que la entrada “producto de arbitrios municipales que se cobran por Aduana Nacional” mantuviera a partir de 1821 un ingreso superior a los 100 000 pesos anuales, que representó más de 50% del total de los ingresos de la ciudad. Ello demuestra la destacada importancia que tuvieron las aduanas internas para el Ayuntamiento y acentúa la relevancia que tuvo en materia económica el referido Acuerdo de 1817, en el que se establecieron los *arbitrios* que le correspondían a la municipalidad. Dada la importancia de esta recaudación, a continuación se detallará cuáles fueron los comestibles que dejaron mayores recursos económicos a la ciudad. Gracias a la recaudación procedente del “derecho municipal” se mantuvieron estables las finanzas del Ayuntamiento durante el periodo de estudio.

La revisión y análisis documental apuntan que la exitosa recaudación fiscal observada durante la República no fue producto de un incremento en la carga fiscal. Tampoco fue consecuencia de la incorporación de otros alimentos al pago alcabalatorio. Más bien se debió al perfeccionamiento de la maquinaria administrativa de recaudación heredada del virreinato y, por tanto, a una mayor vigilancia en la recolección de impuestos. Al mismo tiempo, la recaudación en los años de la primera República fue favorecida por el aumento en los volúmenes de comercialización de comestibles respecto del periodo de guerra e incluso en relación con las postimerías del virreinato. Este tema es de especial relevancia porque se identifica que fueron los bienes de consumo capitalino los que sostuvieron las finanzas municipales y que se relacionaron de forma importante con el crecimiento urbano y económico del Ayuntamiento.

Los cobros fiscales por *arbitrios* o “derecho municipal” se mantuvieron estables entre 1817 y 1835; es decir, no hubo una carga impositiva mayor

durante estos años y los productos sujetos de dicho pago fueron los mismos (véanse los cuadros 3 y 4).

La base gravable de comestibles también se mantuvo sin cambios, entre 1818 y 1835 siguieron siendo causantes de cobro los mismos productos: aguardiente de caña, aguardiente extranjero, cebada, cerveza, sidra, chivos, carneros, harina común, harina flor, maíz, mistelas, pulque, reses, vinagre, vino extranjero y vino mezcal.<sup>29</sup>

A manera de hipótesis y para fundamentar el aumento en la recaudación fiscal por el cobro de derechos municipales, se sugiere que fue un incremento en la demanda lo que elevó los ingresos municipales a partir de 1824, particularmente si se considera que las entradas por alimentos disminuyeron durante los años de la guerra de Independencia. Esto indicaría que después de la guerra se dio un proceso de recuperación paulatina en la demanda; es decir, a medida que transcurrieron los años de vida independiente se fue recuperando la población, y con ello la demanda de comestibles.<sup>30</sup>

Para concluir el tema de los ingresos, a continuación se presentan los montos y productos por los que la Tesorería del Ayuntamiento de México obtuvo una mayor recaudación fiscal.

En la gráfica 2 se observan los productos que dejaron mayores ingresos a la Tesorería del Ayuntamiento: la harina común en primer lugar; seguida del aguardiente de caña, del pulque, del aguardiente extranjero, del vino extranjero, de los carneros y del maíz, entre otros.

La recaudación fiscal que percibía la Tesorería del Ayuntamiento de México a comienzos de la primera República representó aproximadamente entre 15% y 20% de todo lo recaudado por la Aduana de México a nivel nacional, sólo a partir de la alcabala común que gravaba el comercio de comestibles.<sup>31</sup> Este porcentaje muestra la importancia recaudatoria de la ciudad respecto del resto del territorio y confirma que dicha recaudación estuvo sostenida por el abasto de alimentos.

29 AHDF, *Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana*, v. 2000, exp. 5-32.

30 Gisela Moncada, *Entre el proteccionismo y la libertad comercial...*, p. 194.

31 Este porcentaje se estimó a partir de los datos que ofrece Ernest Sánchez Santiró sobre los ingresos que recaudó la Aduana de México entre 1817 y 1821. Véase Ernest Sánchez, *Las alcabalas mexicanas, 1821-1857*, p. 41.

Cuadro 3. Cobro por derecho municipal (comestibles) entre 1817 y 1835

Maíz	Cebada	Harina común	Harina flor	Chivos	Carneros	Reses
[real/carga]	[real/carga]	[real/carga]	[real/carga]	[real/cabeza]	[real/cabeza]	[real/cabeza]
0.5	0.74	3.74	5.6	0.25	0.5	1

Fuente: elaboración propia. AHDF, *Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana*, v. 2000.

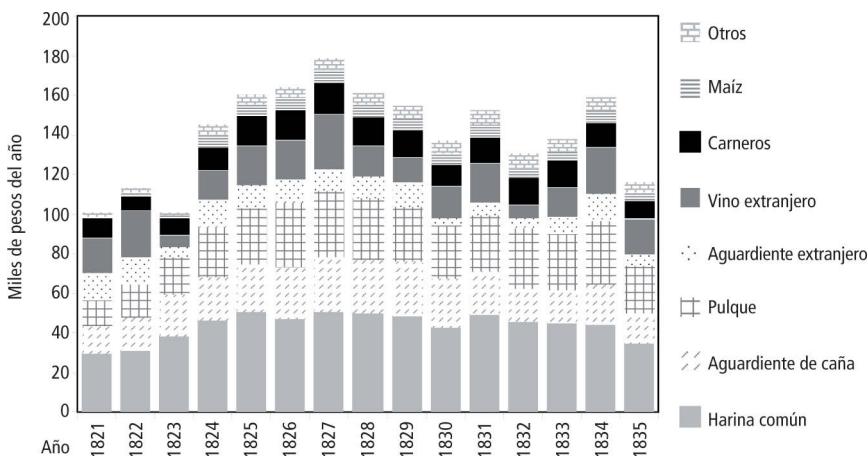
Cuadro 4. Cobro por derecho municipal (bebidas) entre 1817 y 1835

Aguardiente de caña [ps/barril]	Aguardiente extranjero [ps/barril]	Pulque [granos/@]	Vino extranjero [ps/barril]	Cerveza	Sidra	Mistelas y otros licores [ps/barril]
				[ps/barril]	[rls/barril]	
1	3	2	3	3.03	2	3.14

ps = pesos, rls = reales. Una arroba equivalía a 11.5 litros.

Fuente: elaboración propia. AHDF, *Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana*, v. 2000.

Gráfica 2. Recaudación fiscal de comestibles en la Tesorería del Ayuntamiento de México, 1821-1835



Fuente: elaboración propia. AHDF, *Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana*, v. 2000, exp. 5-32. Nota: De los 20 productos causantes del cobro de derecho municipal se separaron los siete que mayores ingresos dejaron en términos fiscales al Ayuntamiento y se agrupó el resto en el rubro de "otros", tales como aguardiente de España, aguardiente de Parras, cebada, cerveza, sidra, harina flor, mistelas y otros licores, vinagre, vino de España, vino de Parras, vino mezcal, carneros.

## Egresos de la ciudad

A continuación se presenta el cuadro 5, en el que se detalla cómo se distribuyó el ingreso del Ayuntamiento y se muestra cuáles fueron los principales gastos de la ciudad de México.

Cuadro 5. Salidas de la Tesorería del Ayuntamiento de México (1820-1827)

Año	1820	1821	1822	1823	1824	1825	1826	1827
Trimestres contabilizados	2	4	4	4	4	4	4	3
Sueldos de dependientes	11 397	22 367	22 894	22 213	23 570	23 667	23 436	16 736
Réditos de préstamos	18 543	27 281	15 265	5 000	10 641	30 075	16 506	20 738
Arrendamiento plazas de Jesús y Volador	1 102	2 202	4 410	0	2 502	7 712	2 404	1 805
Sueldo empleados de cárcel, manutención de reos, hospitales y obra pública	9 104	17 124	18 733	23 750	35 049	31 408	42 059	31 491
Fiestas religiosas	1 024	2 572	856	752	1 155	811	858	315
Reparo a las fincas urbanas	2 116	4 188	2 053	2 377	4 319	4 480	5 131	4 460
Escuelas gratuitas de niñas	629	1 920	2 164	2 136	2 734	2 445	3 089	2 155
Pensión al Colegio de Belén y Academia de San Carlos	2 660	2 530	1 240	2 612	2 600	2 400	2 400	1 800
Reparación de atarjeas y compuertas	1 405	1 921	1 731	1 885	5 570	4 497	6 642	4 448
Sueldo y reparación de cañerías y embanquetados	9 228	18 597	16 877	17 283	27 127	25 632	32 109	31 554
Conservación de calzadas	908	1 000	1 485	1 174	2 208	3 764	5 067	7 504
Conservación de alamedas	1 560	3 499	8 695	5 823	6 823	5 516	11 915	13 022
Pago al contratista de extracción de basura	10 150	13 150	9 750	6 100	39 699	17 389	15 928	14 483

Cuadro 5. Salidas de la Tesorería del Ayuntamiento (*continuación*)

Año	1820	1821	1822	1823	1824	1825	1826	1827
Trimestres contabilizados	2	4	4	4	4	4	4	3
Material de empedrados	4 013	6 526	5 017	5 386	9 362	8 838	18 843	17 924
Sueldo y mantenimiento de alumbrado	13 084	24 018	24 346	23 234	22 534	23 658	24 583	19 205
Aceite y mechas	5 507	11 444	18 810	7 903	11 190	10 593	11 554	9 243
Vacunas	574	1 000	1 000	1 000	1 000	1 033	1 000	750
Pago al contratista de limpieza de ríos y acequias	0	1 844	4 937	4 902	8 700	21 421	5 749	4 459
Hospitales San Lázaro, San Juan de Dios y San Hipólito	0	31 499	41 156	35 201	24 401	24 211	20 878	16 056
Pagos extraordinarios	0	0	16 606	5 885	17 970	22 060	22 239	8 596
Otros	17 580	41 263	19 608	40 613	9 610	19 953	5 083	5 138
Suma salidas	110 584	235 945	237 633	215 229	268 764	291 563	277 473	231 882
Existencia líquida	2 666	455	6 365	922	2 358	2 609	24	762

Fuente: elaboración propia. AHDF, *Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana*, v. 2000, exp. 9. Las cifras expresadas están en pesos.

Para facilitar el análisis de los datos contenidos en el cuadro 5, se elaboró la gráfica 3, en la que se agrupan los componentes de mayor a menor orden de impacto porcentual por año, para los gastos que erogó la ciudad. Se identificaron los grupos más relevantes, mismos que se describen a continuación:

- I. *Sueldos a empleados*: dependientes del Ayuntamiento, cárcel, cañerías, alumbrado, arquerías y embanquetados.
- II. *Mantenimiento y conservación de la ciudad*: reparaciones a fincas urbanas, reposición de tapas de atarjeas, conservación de calzadas, mantenimiento de Alameda y paseos, materiales para empedrado, aceite y mechas para el alumbrado.
- III. *Pago de contratistas*: se destinó a las actividades que el Ayuntamiento abrió a licitación o “contrata” y dio en arrendamiento para que particulares realizaran el cobro del llamado “derecho de plaza”

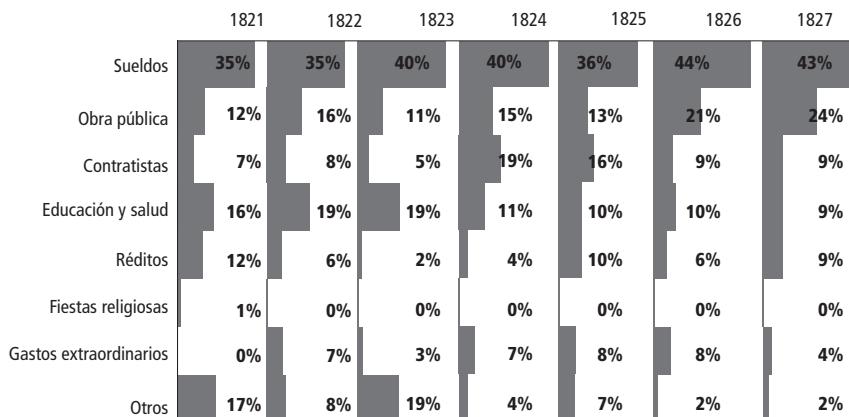
a los comerciantes que se instalaban en las plazas de Jesús y el Volador. Cabe señalar que también licitó a particulares la extracción de basura, limpia de ríos y acequias.

- IV. *Relativo a salud y educación*: mantenimiento de los hospitales de San Lázaro, San Juan de Dios y San Hipólito; gastos para la obtención de vacunas; la pensión del Colegio de Belén, la Academia de San Carlos y las escuelas gratuitas de niñas.
- V. *Pago de réditos*: pago relativo a las deudas contraídas en años anteriores.
- VI. *Fiestas religiosas*.
- VII. *Gastos extraordinarios*: sobre éstos los documentos no presentan detalles.
- VIII. *Otros*: se distinguen gastos para elecciones,<sup>32</sup> sueldo del director de arbitrios, oficinas de ciudad, socorro para pobres, reparo Plaza de Armas, reparación de la iglesia de San Hipólito, postura Plaza de Toros, gastos de jura, importe por la madera de la Plaza de Toros, gastos judiciales que sigue la ciudad, devolución de depósitos judiciales antiguos, iluminación y adorno de palacios en días de fiesta y pago a la Aduana por venta de potreros.

La gráfica 3 es muy útil para contextualizar la jerarquización de los gastos hechos por el Ayuntamiento entre 1821 y 1827. Se destaca que los principales egresos durante los primeros años se debieron a sueldos (35%-40%), obra pública (11%-16%), educación y salud (16%-19%) y otros gastos (8%-19%). Posteriormente en los últimos años (1825-1827), los principales de gastos se modificaron, sueldos continuó siendo el rubro más relevante y ligeramente a la alza (36%-43%), obra pública se incrementó

<sup>32</sup> El 23 de septiembre de 1821 se afirmaba en cabildo “no haber recurso alguno para la entrada de Iturbide”; entonces, se acordó al siguiente día solicitar a la Diputación Provincial que “se aprobaran los gastos para la entrada del ejército imperial”. Al revisar las *Cuentas municipales* del trimestre de septiembre a diciembre de 1821 se observó un ingreso muy elevado respecto de los que generalmente se registraban, la razón es que el Ayuntamiento recibió por vía de “entrada extraordinaria” 31 047 pesos, de los cuales no se especificó la procedencia de la partida. Lo cierto es que en el mismo trimestre se reportó la salida de un rubro titulado “recibimiento de Iturbide” de 27 432 pesos. Aunque no hay certeza de dónde proviene dicha aportación, es probable que la Diputación Provincial la haya hecho. AHDF, *Actas de Cabildo*, v. 141a, 23 de septiembre de 1821, f. 679v, y 24 de septiembre de 1821, f. 682, y *Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana*, v. 2000, exp. 5-32.

Gráfica 3. Rubros que componen las salidas y su distribución porcentual del total de egresos de la Tesorería del Ayuntamiento de México (1821-1827)



Fuente: elaboración propia. AHDF, *Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana*, v. 2000, exp. 5-32.

notablemente (13%-24%), pago a contratistas (9%-16%), mientras que el gasto en educación y salud disminuyó sensiblemente (9-10%).

El aumento en sueldos durante el último periodo de análisis se explica por el incremento en el número de comisiones creadas dentro del Ayuntamiento (de haber diez bajo el virreinato, se elevó a veinticinco durante la República). Respecto de “obra pública” se observa que entre 1826-1827 hubo un mayor gasto en obras como construcción de puentes, embanquetados, conservación de atarjeas y reparo de calzadas, entre otras. Lo anterior sugiere que el Ayuntamiento invirtió paulatinamente en la infraestructura capitalina derivado de las crecientes demandas de servicios ante un aumento urbano. Para el gasto en educación y salud es particularmente notable la disminución hacia los años 1825 a 1827, debido a que entre 1822 y 1823 se compraron vacunas y se dio cobertura de varias necesidades en los hospitales de San Lázaro, San Juan de Dios y San Hipólito, mientras que lo erogado en 1825 fue menor; ese 10% se destinó a “el socorro para la epidemia de sarampión” que se presentó en dicho año.<sup>33</sup>

El gasto destinado para el pago de réditos (entre 2% y 12% del total de salidas anuales en el periodo analizado) no se identifica como uno de

33 Gisela Moncada, *Entre el proteccionismo y la libertad comercial...*, p. 204.

los rubros más influyentes en las finanzas del Ayuntamiento, por lo que los réditos no impactaron su sustentabilidad financiera; por lo tanto, se estima que el Ayuntamiento se autosustentó con la recaudación. Sin embargo, se sabe que el gobierno municipal requirió frecuentemente de préstamos, antes de 1820 contrajo uno de 640 860 pesos, pero éste fue a largo plazo y no implicó grandes desembolsos por pago de réditos en años posteriores. Respecto de las fiestas religiosas se observa que la contribución del Ayuntamiento fue mínima o casi nula (entre 0% y 1%).

En resumen, se observa que los tres gastos más relevantes del Ayuntamiento fueron sueldos, obras públicas y contratistas, los cuales respondieron al crecimiento urbano de la primera República Federal. En particular los contratistas fueron una herramienta del Ayuntamiento para hacer más eficiente la recaudación fiscal, liberando así a la municipalidad de recursos humanos y al mismo tiempo reduciendo los riesgos de cobranza.

### Un balance de las finanzas

En el cuadro 6 se presenta un balance general de las finanzas al interior de la Tesorería del Ayuntamiento de México, identificando así la existencia anterior, las entradas, las salidas y la existencia líquida para el periodo entre 1820 y el penúltimo tercio de 1827, el cual destaca notablemente por el tránsito de tres formas de gobierno: Virreinato, Imperio y República.

El cuadro 6 muestra el total de entradas y salidas de las finanzas del Ayuntamiento de México. Es importante subrayar que en el periodo estudiado siempre hubo una “existencia líquida” positiva. Esto significa que, a pesar de las deudas contraídas y de las elevadas erogaciones para sueldos de funcionarios y obras públicas, el Ayuntamiento no presentó un déficit total anual entre 1820 y 1827.

Sin duda, el rezago en las finanzas acaecido por la guerra de Independencia impactó en la “existencia anterior” del año de 1822, debido a la suma de réditos pagados y la baja en recaudación procedente de comestibles un año antes. Timothy Anna sostiene que las finanzas del Ayuntamiento se empobrecieron al finalizar la guerra, por un lado los ingresos disminuyeron y, por otro, aumentaron los gastos a consecuencia de la guerra.

Es importante destacar que al contrastar dos fuentes documentales –*Actas de Cabildo y Cuentas Municipales*– la información no empata del

Cuadro 6. Entradas y salidas de la Tesorería del Ayuntamiento de México (1820-1827)

Año	Existencia anterior	Total de entradas	Total de salidas	Existencia líquida	Trimestres contabilizados
1820	4 450	108 800	110 584	2 666	2
1821	2 666	233 734	235 945	455	4
1822	455	243 543	237 633	6 365	4
1823	6 365	209 786	215 229	922	4
1824	922	270 200	268 764	2 358	4
1825	2 358	291 814	291 563	2 609	4
1826	2 609	274 888	277 473	24	4
1827	24	232 620	231 882	762	3

Fuente: elaboración propia. AHDF, *Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana*, v. 2000, exp. 5-32.

todo, mientras que los primeros documentos mencionan constantemente la falta de dinero, en los segundos se demuestra lo contrario. Esta característica es propia de la documentación gubernamental, aun cuando hubiese excedente generalmente se manifestaba que no había dinero, sobre todo si consideramos que 1821 marcó el término del Virreinato e inicio del Imperio de Iturbide. El Ayuntamiento debía celar muy bien sus finanzas y mostrarse como una municipalidad con muchos gastos y pocos excedentes, y más cuando no existían mecanismos de rendición de cuentas entre la municipalidad y el gobierno virreinal.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Antes de la creación de la Contaduría General de Propios y Arbitrios, el Ayuntamiento de México no tenía una inspección formal. Timothy Anna afirma que este Ayuntamiento funcionaba como un “club privado” y ocasionalmente rendía cuentas a la autoridad virreinal. Fue hasta la instauración de las Cortes de Cádiz en 1812, y luego tras su restablecimiento en 1820, cuando formalmente la autoridad virreinal solicitó a cada uno de los ayuntamientos constitucionales un informe sobre sus ingresos y egresos. Esto se formalizó a partir de julio de 1820, cuando el Ayuntamiento de dicho año publicó y envió a la autoridad virreinal el registro trimestral de sus finanzas en 1821. Timothy Anna analizó los años 1820 a 1822, mientras que el trabajo que aquí se presenta suma a la historiografía los años de 1823 a 1827. Véase Timothy Anna, *op. cit.*, p. 56, y AHDF, *Leyes y Decretos*, 7 de septiembre de 1831.

En 1822 comenzó una lenta recuperación en las finanzas del Ayuntamiento; esto se percibe porque aunque empezó el año con una “existencia anterior” de 455 pesos, logró finalizar con una “existencia líquida” de 6 365 pesos, la más alta de todos los años del periodo estudiado, gracias al ingreso extraordinario de “Producto de arbitrios municipales que se cobran por Aduana Nacional”. Fue esta “existencia líquida” en 1822 la que le dio estabilidad económica al Ayuntamiento entre 1823 y al final del mes de septiembre de 1827.

A partir de 1823 se mantuvieron positivas las finanzas municipales, con algunas variaciones debido a gastos y/o ingresos adicionales hasta el tercer trimestre de 1827. El cuadro 2 muestra que los dos ingresos principales (cobro de derechos municipales por entrada de comestibles a la ciudad y el arrendamiento de plazas y mercados) fueron constantes en el periodo de 1823 a 1827, lo que sugiere la existencia de una recaudación fiscal eficiente para mantener estables los fondos municipales. Cabe mencionar que el modelo de recaudación virreinal no sufrió un cambio a raíz de la transición de régimen, es decir que la maquinaria fiscal procedente del virreinato perduró durante la República. Asimismo, se percibe que el Ayuntamiento de México conservó su autonomía de gestión frente al Imperio y la federación.

Si bien aún falta mucho por estudiar y entender sobre las finanzas municipales, por ahora los datos hallados en las fuentes documentales consultadas muestran que entre 1820 y el último trimestre de 1827 las finanzas del Ayuntamiento de México presentaron un balance positivo; es decir, no hubo un déficit. Ciertamente cada año, e incluso, cada trimestre tuvieron sus peculiaridades; sin embargo, el objetivo central de este texto es reconocer que el balance general de los recursos económicos del Ayuntamiento de la ciudad de México fue positivo en el periodo analizado.

### Comentarios finales

El balance positivo que se observa en las finanzas de la Tesorería del Ayuntamiento de México durante los primeros años de la primera República Federal fue resultado de una eficiente recaudación fiscal y producto de dos elementos fundamentales: la permanencia de los mecanismos administrativos-fiscales del virreinato para captar el “derecho municipal” en las gari-

tas que rodeaban la ciudad y la habilidad negociadora del Ayuntamiento con la federación para mantener los privilegios que la Corona española le había concedido desde el siglo XVI respecto de los arbitrios, aprovechando sobre todo la transición política de Virreinato a República.

Es importante subrayar que la lenta recuperación de la economía nacional, señalada por la historiografía reciente, coincidió con el fortalecimiento de la economía a nivel municipal. Asimismo, se observa que las aduanas tanto internas como externas le dieron una gran fortaleza a las finanzas de la naciente nación, particularmente después de haber culminado la guerra de Independencia.

La creación de la República Federal tuvo un impacto negativo en las finanzas del Estado de México, particularmente en 1826 cuando la ciudad de México dejó de ser su capital para convertirse en la de la República. Esto implicó que el recaudo de la Aduana de México pasara a manos de la federación. La lucha por el control de la Aduana de México provocó serias fricciones entre ambas entidades, obviamente lo que estaba en juego era una jugosa recaudación fiscal que el Estado de México no quería perder. Es así como el Ayuntamiento de México celó sus finanzas y manejó bien la transición política del virreinato, al Imperio y a la primera República Federal, logrando obtener una ganancia en la repartición y reasignación del cobro alcabalatorio de los alimentos, así como en su autogestión de recursos económicos.

El fortalecimiento de las finanzas municipales se logró gracias a los numerosos volúmenes de alimentos que ingresaron a la ciudad como resultado de la lenta recuperación poblacional y del acuerdo firmado entre la Aduana Nacional y el Ayuntamiento en 1817, las autoridades municipales tuvieron la habilidad para negociar la recaudación fiscal procedente del ingreso de animales –carneros, reses y chivos– que bajo el régimen virreinal no tenía esta corporación.