

La fiscalidad en el Ayuntamiento de la Ciudad de México durante la guerra de Independencia, 1810–1821

por Gisela Moncada González

Abstract. – The objective of this research is to assess the impact of the War of Independence on the finances of Mexico City's municipal administration. The War of Independence affected the whole economic system of New Spain, and it is interesting to understand the impact of this war on a local government and even local populations, such as in the case of Mexico City. One of the major problems a government faces during a war period is the lack of economic resources. Therefore, in order to gain access to additional financial resources, the government has to issue policies to increase the taxation on certain products. The most relevant matter of analysis in our case is to understand why the viceregal government chose to tax products of high consumption, such as corn, hot chili, and beans. Such a policy was obviously a source of conflict between the viceregal authority and the municipal administration of Mexico City in a critical moment – the War of Independence. Thus this article explores the conflict between both authorities, as well as the fiscal policy on food supply installed in New Spain by the Spanish Crown.

ESCENARIO ECONÓMICO DURANTE LA GUERRA

El impacto de la guerra de Independencia en las finanzas públicas de Nueva España fue severo. El estallido del levantamiento armado en 1810, encabezado por Miguel Hidalgo, coincidió con la crisis económica que la Corona española enfrentó tras la invasión napoleónica en 1808.¹ En Nueva España distintos sectores económicos presentaron

¹ Manuel Chust, *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz* (Valencia 1999), p. 38.

drásticas pérdidas, como en el caso del sector minero.² De igual forma, la producción agrícola y ganadera también sufrió daños. En la zona del Bajío los campos de cultivo fueron abandonados y quemados. La situación se agravó aún más debido a la presencia de una crisis agrícola (1809–1811), que limitó el abasto de alimentos. Así, lugares como la Ciudad de México, que requería de sitios aledaños a ella para cubrir su demanda alimentaria, experimentaron serias dificultades.³

Como un efecto en cadena, las finanzas al interior de la Ciudad de México también fueron golpeadas por la guerra de Independencia: por un lado, la autoridad virreinal le impuso al ayuntamiento varias contribuciones para solventar gastos de guerra; al mismo tiempo disminuyó el ingreso de la Tesorería del ayuntamiento de México ante la baja que se produjo en las entradas de comestibles a la ciudad. Este dato es importante, ya que el principal rubro del que se sostenía económicamente el ayuntamiento procedía del impuesto que se cobraba a los comestibles, llamado “derecho municipal”, mientras que el segundo era el cobro por arrendamiento de plazas y mercados. En este escenario es necesario subrayar la relación que había entre las finanzas municipales y el abasto de alimentos, es decir, si el abastecimiento de comestibles decreció, no sólo se provocó una hambruna en la ciudad, sino que repercutió en la percepción económica del órgano de gobierno local: el ayuntamiento de México.

Con la guerra, el comercio fue entorpecido por la presencia de insurgentes que robaban alimento o bien porque los caminos estaban cerrados. En 1811 se dificultó el ingreso de reses a la ciudad,⁴ y la producción de cereales no fue la excepción: la insurrección ocasionó la toma de haciendas, el arrasamiento de los campos de cultivo y el atraso en las siembras.⁵

² Ernest Sánchez Santiró, “El desempeño de la economía mexicana tras la independencia, 1821–1870: nuevas evidencias e interpretaciones”: Enrique Llopis (ed.), *Latinoamérica y España 1800–1850. Un crecimiento económico nada excepcional* (México, D.F. 2009), pp. 65–109, aquí: p. 80.

³ Enrique Florescano, *Fuentes para la historia de la crisis agrícola, 1809–1811* (México, D.F. 1985), p. 5; y John Tutino, *De la insurrección a la revolución en México. Las bases sociales de la violencia agraria 1750/1940* (México, D.F. 1990), p. 65.

⁴ Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Mercado, vol. 6, exp. 6, f. 162, 4 de febrero de 1812.

⁵ Clara E. Suárez, *La política cerealera y la economía novohispana: el caso del trigo* (México, D.F. 1985), p. 215.

En el mes de septiembre de 1811 los habitantes de la ciudad declararon su inconformidad por la falta de comestibles a causa de la guerra, especialmente por estar

“[...] los víveres escasos, el comercio parado, los talleres sin ejercicio, suspensas las oficinas, sin giro los más graves negocios, y finalmente todo, todo en tal inacción, que si no fuera por las sabias providencias del dignísimo jefe que nos gobierna, no habría ni quien quisiera pisar los umbrales de esta hermosa ciudad”.⁶

Esta cita nos habla de las condiciones tan difíciles por las que pasaban los habitantes de Nueva España y en particular los de la Ciudad de México. Enrique Florescano sostiene que en adición a la crisis agrícola de 1809, la guerra de Independencia estalló en medio de una tempestad de altos precios, provocando escasez de alimentos, despido de trabajadores de las haciendas y emigración masiva de las provincias a la capital novohispana.⁷ De esta forma, aunque la lucha armada se desarrolló en la zona del Bajío del Virreinato novohispano, la Ciudad de México – ubicada a 300 km aproximadamente de ésta – sí tuvo serias implicaciones no sólo de inseguridad y de suministro de comestibles, sino también en sus finanzas. Los gastos por la guerra produjeron un déficit en los ingresos del ayuntamiento.

La institución responsable de llevar las finanzas del ayuntamiento de México era la tesorería de dicho órgano, mientras que en el Virreinato, la institución encargada de vigilar la vida fiscal era la Real Hacienda. A través de un amplio dispositivo de aduanas y garitas, instaladas en toda la Nueva España, esta institución tenía la facultad de cobrar un impuesto, llamado alcabala en la época, sobre todo producto que ingresaba al Virreinato para su comercio. En el ámbito local – es decir, en los municipios – la autoridad virreinal creó en 1771 la Contaduría General de Propios y Arbitrios con la idea de centralizar y tener un mayor control de la recaudación fiscal de cada ayuntamiento. Esta institución estaba encargada de reportar a la autoridad virreinal los ingresos y egresos de las cuentas municipales.⁸

Es importante subrayar que antes de la creación de la Contaduría General de Propios y Arbitrios los ayuntamientos gozaban de poca

⁶ Juan E. Hernández y Dávalos, *Historia de la guerra de independencia de México*, 6 tomos (México, D.F. 1985), tomo III, p. 388.

⁷ Enrique Florescano, *Precios del maíz, 1708–1810* (México, D.F. 1969), p. 179.

⁸ Jorge Silva, *La estructura y dinámica del comercio menudo en la ciudad de Valladolid, Michoacán a finales del siglo XVIII* (México, D.F. 2007), pp. 111–113.

vigilancia e incluso, para el caso de la Ciudad de México, Timothy Anna afirma que este ayuntamiento funcionaba como un “club privado” que 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. La instrucción se formalizó en julio de 1820. A partir de esta fecha, el ayuntamiento constitucional publicó y envió a la autoridad virreinal el registro trimestral de sus finanzas.⁹

Las dos fuentes de ingresos económicos más importantes que percibían los ayuntamientos para su manutención eran los “propios” y los “arbitrios”. Estos eran parte de los privilegios que la Corona española había otorgado a los ayuntamientos desde la llegada de los españoles al continente americano y que fueron recopilados en 1681.¹⁰ La concesión de estos privilegios se basaba en que cada ciudad, villa o pueblo debía vivir con sus propios recursos (los “propios”) y si estos no eran suficientes se debía acudir a los “arbitrios”.

Los “propios” correspondían a las tierras y solares que poseía el ayuntamiento y que percibía una renta por ellos. En el caso del ayuntamiento de la Ciudad de México básicamente eran: tiendas del Parián, accesorias, casas de matadero, cajones, fincas urbanas, mercados públicos, potreros, ejidos, carnicerías, pensiones que paga el obligado de abasto de carnes, arrendamiento de las tablas del rastro y oficio de fiel contraste de pesos y medidas.¹¹

Los “arbitrios” eran impuestos temporales que gravaban determinada actividad comercial o producto; estos se crearon para solventar una emergencia, como lo era una epidemia o un levantamiento armado. Sin embargo, existían “arbitrios” que eran fijos, es decir que no dependían de la presencia de una contingencia. En el caso de México, se les denominó “derecho municipal” y consistían en un impuesto que se pagaba por un determinado alimento al pasar por las garitas de la Ciudad de México. Aunque este “derecho” era recaudado por la Aduana de México, su destino final era la tesorería del ayunta-

⁹ Timothy Anna, “The Finances of Mexico City During the War of Independence”: *Journal of Latin American Studies* 4, 1 (1972), pp. 55–75, aquí: p. 56.

¹⁰ *Recopilación de leyes de los reynos de Indias* (Madrid 1681), tomo II, libro IV, título XIII “De los propios y pósitos”.

¹¹ María Luisa Pazos, *El Ayuntamiento de la ciudad de México en el siglo XVIII: Continuidad institucional y cambio social* (Sevilla 1999), pp. 169–173.

miento de México. De acuerdo a los informes trimestrales que enviaba el ayuntamiento a la autoridad virreinal, en 1820 se observa que el ingreso económico que procedía de los “propios” había disminuido con respecto a años anteriores; asimismo, la entrada que provenía de los “arbitrios”, particularmente de “derecho municipal”, también había mermado.¹²

Para tener una estimación precisa de esta situación, se sabe que el ingreso del ayuntamiento constitucional de México del 22 de junio de 1820 al 30 de junio de 1821 fue de 230.183 pesos, mientras que los egresos fueron de 222.309 pesos. Si bien no hay un déficit, lo cierto es que el excedente del ayuntamiento para ese año era limitado: tan sólo le quedaron 7.874 pesos. Timothy Anna sostiene que justamente para este periodo la recaudación de “propios” no disminuyó en la misma proporción que decrecieron los ingresos por cobro de “derecho municipal”. Una de las explicaciones es que durante la guerra se afectó el comercio local y con ello hubo una disminución en las entradas de comestibles, lo cual contribuyó a que las finanzas del ayuntamiento se colapsaran al finalizar el periodo insurgente.¹³

Para entender cómo operaban las finanzas municipales, es importante aclarar cuáles rubros le proporcionaban mayor recaudación al ayuntamiento. De los que procedían de los “propios” destaca el arrendamiento de plazas y mercados; y de los que provenían de “arbitrios” el cobro de “derecho municipal”. Sobre este tema, Ricardo Gamboa ha enfatizado la importancia que tuvo el abasto de alimentos en las finanzas municipales. Si bien es cierto que son varios los rubros de los que se nutría el ayuntamiento de México, es justamente la actividad procedente del comercio de víveres a la ciudad lo que le dio fortaleza económica a la corporación municipal, ya que de lo que se recaudaba de dicha actividad el ayuntamiento llevaba a cabo servicios como limpieza, alumbrado, salud, seguridad pública y abasto de alimentos.¹⁴

En cuanto a los egresos del ayuntamiento, se sabe que la mayoría se destinaba para cubrir las demandas de los habitantes de la Ciudad de México. Para ello, dicha corporación se valía de varias comisiones:

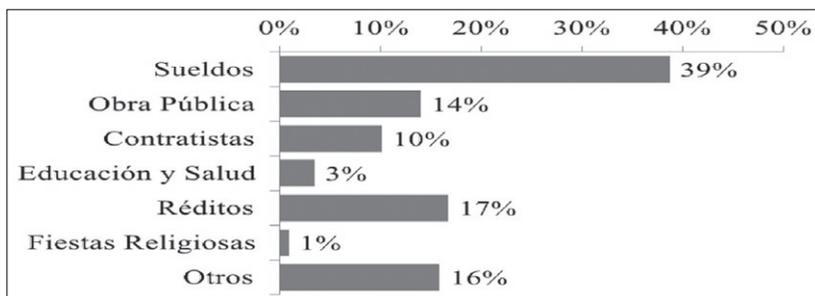
¹² Archivo Histórico del Distrito Federal (en adelante AHDF), Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana, vol. 2000.

¹³ Anna, “The Finances of Mexico” (nota 10), pp. 58–59.

¹⁴ Ricardo Gamboa, “Las finanzas municipales de la ciudad de México, 1800–1850”: Regina Hernández Franyuti (ed.), *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX. Economía y estructura urbana* (México, D.F. 1994), pp. 11–63, aquí: p. 11.

entre 1810 y 1820 hubo diez, cada una con funciones específicas: Fiel ejecutoría; Propios; Educación Pública; Policía; Plazas y mercados; Ríos, calzadas y caminos; Milicia; Alameda y paseos; Archivo; y Cárcel. El ayuntamiento estaba compuesto por 17 alcaldes y 15 regidores, que en conjunto dirigían dichas comisiones. En el gráfico 1 se muestra la distribución de gastos del ayuntamiento en 1820. Para facilitar el análisis, hemos agrupado el total de los egresos en siete rubros: i) sueldos; ii) mantenimiento de la ciudad y obra pública; iii) pago a contratistas; iv) pago a réditos; v) educación y salud; vi) fiestas religiosas; y vii) otros.¹⁵

GRÁFICO 1: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL TOTAL DE EGRESOS DE LA TESORERÍA DEL AYUNTAMIENTO DE MÉXICO EN 1820



Fuente: AHDF, fondo documental Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana, vol. 2000.

¹⁵ El primero corresponde a la suma de los sueldos de empleados, tales como alcaldes y regidores, que se desempeñan en alguna comisión. La segunda salida importante se destinó al mantenimiento y conservación de la ciudad, entre ellos: reparo a fincas urbanas, reposición de tapas de atarjeas, conservación de calzadas, mantenimiento de Alameda y paseos, materiales para empedrado, y aceite y mechas para el alumbrado. El tercer egreso se registró para el pago de los contratistas, esto significa que eran actividades que el ayuntamiento abría contrata y daba en arrendamiento, tales como: plazas de Jesús y Volador, extracción de basura y purga de ríos y acequias. La cuarta salida fue para el pago de réditos. La quinta salida correspondió al mantenimiento de los hospitales de San Lázaro, San Juan de Dios y San Hipólito, así como a las vacunas; la pensión del Colegio de Belén, la Academia de San Carlos y las escuelas gratuitas de niñas. El sexto egreso se destinó a las fiestas religiosas; y el séptimo titulado "otros", concernió a elecciones, sueldo del director de arbitrios, oficinas de ciudad, entrega a Diputación Provincial para dieta de diputados a Cortes, socorro para pobres, gastos judiciales que sigue la ciudad, devolución de depósitos judiciales antiguos, iluminación y adorno de palacios.

El gráfico 1 muestra que el mayor egreso, de 39 %, se destinó para el sueldo de los empleados de las distintas comisiones. Probablemente esto nos habla de una incipiente burocracia. Sin embargo, consideramos que más bien este alto porcentaje se justificó por la atención a la demanda de servicios que la capital novohispana necesitaba. Los réditos en los egresos del ayuntamiento representaron el 17 % del total, lo que se debía a un préstamo que había contraído esta corporación antes de 1820 por 640.860 pesos.¹⁶ Lo anterior sugiere que los ingresos en años anteriores no fueron suficientes y por ello se adquirió la deuda. El 14 % del total de egresos se asignó a obra pública, que corresponde al mantenimiento y reparo de puentes, calles, empedrado, reposición de atarjeas, arreglo de la Alameda y paseos, así como alumbrado. El 10 % de las salidas del ayuntamiento se dirigieron al pago de las “contratas”, es decir, al pago de los servicios que el ayuntamiento dio en arriendo a particulares. Estos eran las plazas de Jesús y Volador, la extracción de basura y la purga de ríos y acequias. Los egresos para educación y salud, así como para fiestas religiosas en 1820 cuentan con porcentajes menores, lo que nos sugiere que la atención de la municipalidad en estos rubros era menor. Por último, llama la atención que el 16 % de los egresos se destinaran al rubro de “otros”. En esta categoría aparecían gastos diversos, entre los que destacaba la entrega de 10.000 pesos a la Diputación Provincial para la dieta de diputados a Cortes – este gasto representó más del 50 % del rubro. Por lo anterior se concluye que el impacto por la guerra y el restablecimiento de las Cortes de Cádiz con todo lo que ello implicó – como las elecciones – ocasionaron una erogación importante en un órgano de gobierno local como el ayuntamiento de México.¹⁷

IMPORTANCIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DE SU AYUNTAMIENTO Y DEL ABASTO

La Ciudad de México, capital del Virreinato de la Nueva España, destacó por ser un sitio protegido y privilegiado debido a que en ella convivían instituciones muy importantes. La principal era la corte del virrey, seguida por la sede de la Arquidiócesis de México y el Consu-

¹⁶ AHDF, Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana, vol. 2000.

¹⁷ *Ibidem*.

lado de Mercaderes. Había más de 100 iglesias y capillas, 23 monasterios, 15 conventos, doce hospitales, un gran número de plazas y mercados, la Academia de Artes, la escuela de minería y una universidad. La ciudad estaba rodeada de grandes palacios: el virreinal, el municipal, la casa de moneda, la inquisición, la universidad, la aduana y la gran catedral.¹⁸

Este conglomerado de autoridades provocó que la ciudad gozara de protección en lo que se refiere al orden social y a la satisfacción de las demandas alimentarias, incluso en los peores momentos de la insurgencia. Sobre la población, aunque no tenemos datos confiables debido a las imprecisiones en las fuentes documentales de la época, contamos con la apreciación que hizo Humboldt en 1803, que estimó que había un total de 137.000 individuos en la ciudad. El censo de 1813 realizado por el ayuntamiento de México reportó 123.907 habitantes. De acuerdo con los datos de Humboldt, después de Madrid, la Ciudad de México era la segunda más poblada del Imperio español y en América indiscutiblemente fue la más populosa. Sólo Nueva York, con 96.000 habitantes en 1810 competía en tamaño.¹⁹

Debido a la relativa tranquilidad en que se vivía en la capital, durante el levantamiento armado de 1810 la ciudad aumentó su número de habitantes; moradores de zonas aledañas a la ciudad se mudaron a ésta en busca de refugio. Si ya era la ciudad más poblada del Virreinato antes, tras la guerra fortaleció esta posición aún más.²⁰ En este escenario, las autoridades virreinales en conjunto con las municipales se encontraron en apuros para satisfacer las demandas del elevado número de habitantes, sobre todo en materia de comestibles. No obstante, vale la pena comentar que la Ciudad de México no sufrió hambrunas durante la guerra. La pregunta es: ¿cuál fue la estrategia de las autoridades para asegurar el alimento a su población, considerando el momento de grave coyuntura como es una guerra? La salida inmediata fue consentir la proliferación de sitios de venta en las calles y permitir la intervención de intermediarios en el comercio. Cabe destacar que ambas actividades estaban prohibidas por la legislación novohispana, pero entonces, ¿por qué las autoridades optaron por esta

¹⁸ Timothy Anna, *La caída del gobierno español en la ciudad de México* (México, D.F. 1987), p. 26.

¹⁹ Alexander Von Humboldt, *Ensayo político sobre Nueva España* (México, D.F. 1966), p. 132.

²⁰ Anna, *La caída del gobierno* (nota 18), p. 26.

medida? Una de las razones es que tanto el gobierno de la ciudad como el virreinal se vieron rebasados por las circunstancias, y con tal de que la capital no presentara un desabasto, permitieron o disimularon la presencia de intermediarios, así como la venta de víveres en las calles de la ciudad.²¹

Aunado a esto, se debe subrayar que ambas autoridades tenían entre sus facultades garantizar el alimento a la población; es decir, la política de abasto de alimentos instaurada durante el Virreinato señalaba que era responsabilidad del Gobierno velar por el suministro de comestibles. Asimismo, esta política se sustentaba en el bien común, el cual se entendía en dos sentidos: por un lado, proporcionar víveres para mantener la paz social; y, por otro, obtener una generosa recaudación fiscal procedente de la introducción de alimentos a la ciudad.²² Es decir, ambas autoridades tenían absoluto conocimiento de la importancia de suministrar y vigilar el abasto de alimentos, sobre todo en la ciudad más poblada del Virreinato, considerando que a través del abasto era posible obtener una generosa recaudación fiscal y así poder dotar de recursos económicos a las instituciones que prestaban servicios a la creciente población. Desde esta perspectiva se vincula y enfatiza la relación entre abasto y fiscalidad.

Es evidente el interés que había de controlar el abasto de comestibles tanto de la autoridad virreinal, que mediante el cobro alcabalatorio del “ramo del viento” posibilitaba que la Real Hacienda recaudase por la entrada de alimentos, como del ayuntamiento, que percibía una generosa recaudación procedente del cobro por derecho municipal. En este sentido, se sugiere que durante el levantamiento armado de 1810 y ante la necesidad de obtener más fondos, ambas autoridades – virreinal y municipal – se enfrentaron a ciertos conflictos o negociaciones en materia de recaudación de impuestos. Estos acuerdos debieron haber provocado cierta tensión entre las dos corporaciones debido a que el ayuntamiento de la capital novohispana fue un órgano con gran fuerza económica y política.

²¹ Gisela Moncada, *Políticas de abasto de alimentos en la ciudad de México durante la guerra de independencia, 1810–1815* (tesis de maestría, México, D.F. 2007), p. 53.

²² Enriqueta Quiroz, “Del estanco a la libertad: el sistema de la venta de carne en la ciudad de México (1700–1812)”: Guillermina del Valle Padrón (ed.), *Mercaderes, comercio y consulados en nueva España en el siglo XVIII* (México, D.F. 2003), pp. 191–223.

El ayuntamiento de la Ciudad de México, a diferencia de otros ayuntamientos, destacaba por su fuerza política. Varios de sus miembros pertenecían a familias con grandes fortunas y a la clase ilustrada. Cabe destacar que uno de los grupos políticos que luchó contra el régimen virreinal y apoyó la causa independentista en 1810 fue el ayuntamiento de la Ciudad de México. Esto dejó en claro a la autoridad virreinal que la inestabilidad política estaba en manos de unas cuantas corporaciones, entre ellas el ayuntamiento de México. Así que para mantener el régimen era necesario llegar a ciertas negociaciones incluso con dicho órgano. Es relevante subrayar que, además de la fuerza política que poseía el ayuntamiento de México, también controlaba un gran número de transacciones comerciales al interior de la ciudad. Asimismo, su poder fiscal y recaudatorio no era la excepción.

LA GUERRA Y LOS IMPUESTOS A LOS ALIMENTOS

El principal problema al que se enfrenta un gobierno durante un periodo de guerra es la falta de recursos económicos. La medida recurrente para obtener más dinero era el incremento en la carga impositiva en ciertos productos de consumo cotidiano. Esta carga se podía observar en dos direcciones: la primera, cuando se gravaban artículos que antes no pagaban impuestos; y la segunda, cuando se aumentaba la presión fiscal de artículos que ya los pagaban. En este sentido, el tema del cobro de impuestos adquiere importancia en los albores del estallido de la guerra de Independencia debido a que en la Ciudad de México se vivía un ambiente de inestabilidad económica, por lo que tanto las autoridades virreinales como las de la ciudad buscaban incrementar sus arcas mediante la recaudación de nuevos fondos.

En el caso de la Ciudad de México, ya hemos mencionado que sus finanzas decayeron drásticamente durante los años de la insurgencia con respecto a años previos. La razón fue que uno de los principales rubros de los que se sostenían las finanzas capitalinas disminuyó en este periodo. Éste procedía del cobro del derecho municipal, el cual era un incremento a la alcabala que se cobraba a determinados víveres que ingresaban a la ciudad para su comercio. Por su parte, las autoridades virreinales consideraron que gravar artículos de alto consumo capitalino, como los alimentos, garantizaría una buena recaudación.

De acuerdo a la lista que emitió la Aduana nacional a la tesorería del ayuntamiento de México, los productos que pagaban “derecho municipal” en 1820 eran: aguardiente de caña, aguardiente de España y aguardiente de Parras, cebada, cerveza, sidra, harina común y harina flor, maíz, mistelas y otros licores, pulque, trigo, vinagre, vino de España, vino de Parras y vino mezcal. Durante la guerra de Independencia la entrada de estos comestibles disminuyó con respecto a años previos e incluso posteriores a la guerra. Por esta razón la recaudación se vio limitada. En la tabla 1 se muestra el impuesto que pagaba cada uno de estos productos al ingresar por las garitas ubicadas alrededor de la Ciudad de México. La recaudación estaba a cargo de la aduana, de lo que se cobraba, se enviaba mensualmente a la tesorería del ayuntamiento de México un informe y el dinero.²³

TABLA 1: COBRO POR DERECHOS MUNICIPALES (COMESTIBLES) EN 1820

Chivos [real/cabeza]	0,25	Carneros [real/cabeza]	0,50	Reses [real/cabeza]	1,00
Maíz [real/carga]	0,50	Cebada [real/ carga]	0,74		
Harina común [real/carga]	3,74	Harina Flor [real/carga]	5,60		

Fuente: AHDF, Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana, vol. 2000.

TABLA 2: COBRO POR DERECHO MUNICIPAL (BEBIDAS) EN 1820

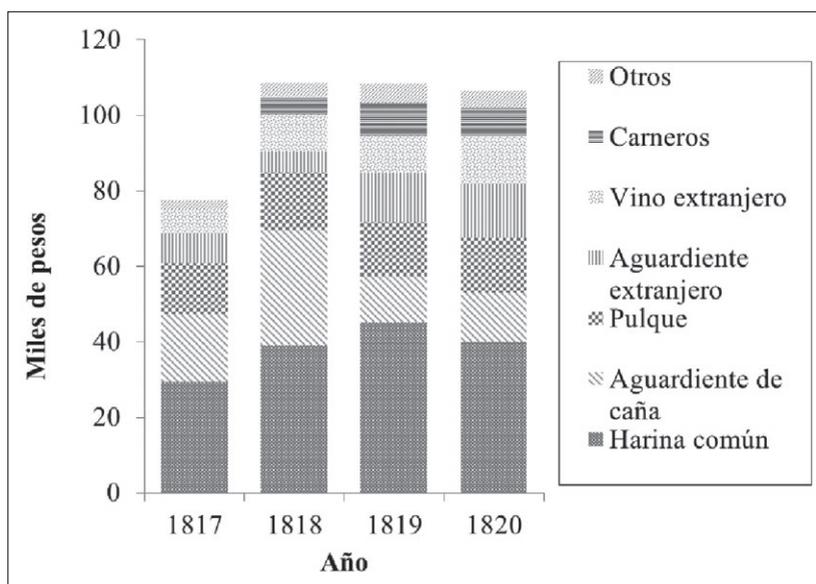
Aguardiente de caña [pesos/barril]	1,00	Aguardiente extranjero [pesos/barril]	3,00	Pulque [granos/@]	2,00
Vino extranjero [pesos/ barril]	3,00	Cerveza [pesos/barril]	n/d	Sidra [reales/barril]	2,00
Mistelas y otros licores [pesos/barril]	n/d				

Fuente: AHDF, Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana, vol. 2000.

²³ AHDF, Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana, vol. 2000, exp. 5, f. s/n.

En las tablas 1 y 2 se muestra el arbitrio que pagaba cada uno de los productos que ingresaban a la Ciudad de México. Cabe destacar que dicho arbitrio se mantuvo sin variaciones desde 1817 y, por lo menos, hasta que finalizó la guerra de Independencia. Lo anterior es un indicador de que no aumentó la carga impositiva de estos productos en dicho periodo. El gráfico 2 detalla cuáles productos representaron una mayor recaudación para la municipalidad.

GRÁFICO 2: RECAUDACIÓN POR DERECHOS MUNICIPALES



Fuente: AHDF, Hacienda, Cuentas municipales y de plaza remitidas a la Aduana, vol. 2000.

El gráfico 2 especifica que el principal producto del que el ayuntamiento obtuvo una recaudación fiscal importante era la harina común, seguido del aguardiente de caña, pulque, vino, aguardiente extranjero y carneros. Estos datos confirman lo que en párrafos anteriores hemos subrayado sobre la importancia del abasto de comestibles en las finanzas municipales. No obstante, también hemos señalado que las entradas de estos productos disminuyeron en los años de la guerra y con ello también descendió la recaudación del ayuntamiento.

Sin embargo, llama la atención que mientras que la guerra de Independencia afectó las finanzas municipales, las virreinales no fueron del todo afectadas. La razón es que la autoridad virreinal diversificó su recaudación, y aunque la entrada de productos a comerciar en la ciudad disminuyó entre 1810 y 1821, y asimismo el ingreso por alcabala común, la aduana de México no tuvo un impacto negativo. Lo anterior se debe a que se incrementó la carga fiscal de la alcabala eventual entre 1817 y 1820. Esta nueva alcabala se creó para cubrir los gastos de guerra, y debido a su imposición las finanzas virreinales obtenidas de la aduana capitalina se mantuvieron en niveles óptimos, incluso por encima de los ingresos previos al levantamiento armado.²⁴

El Gobierno virreinal empleó varias estrategias con tal de mantener el régimen. Ciertamente lo que más se necesitaba eran recursos económicos. Por esta razón, entre 1810 y 1815 aumentaron las tensiones entre las autoridades virreinales y las del ayuntamiento de México a causa del cobro de impuestos. En tiempos normales cuando el virrey emitía alguna disposición no existía ninguna autoridad que estuviera por encima de él y que pudiera revocar su mandato. No obstante, las fricciones entre ambas instituciones llegaron a tal grado que al inicio del levantamiento armado, cuando el virrey emitió un bando el ayuntamiento lo revocó, pronunció otro o simplemente manifestó su desacuerdo.

Prueba de lo anterior es el bando publicado el 26 de agosto de 1812 en el que el virrey pedía al ayuntamiento de México implementar un impuesto temporal para remediar gastos de guerra a los artículos de mayor consumo alimentario, entre ellos el maíz, trigo y frijol.²⁵ Diez días después, los miembros del ayuntamiento reunidos en cabildo rechazaron esta imposición por considerarla injusta y señalaron que “[...] dicha contribución recae precisamente sobre los más necesitados que son los pobres, cuyo principal alimento consiste en maíz, chile y frijol que son parte de los renglones gravados”.²⁶

Este argumento de los miembros del ayuntamiento dirigido al virrey tenía doble intención: por un lado mostraba su desacuerdo por gravar alimentos sumamente básicos, y al mismo tiempo se advertía

²⁴ Ernest Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas, 1821–1857. Los dilemas en la construcción de la Hacienda nacional* (México, D.F. 2009), pp. 40–41.

²⁵ AHDF, Ayuntamiento, Actas de cabildo, vol. 131^a, f. 127v, 29 de agosto de 1812.

²⁶ *Ibidem*, f. 132v, 7 de septiembre de 1812.

su disgusto originado por no habersele considerado en la toma de esta decisión, ya que se agregó:

“[...] no puede desentenderse de manifestar a vuestra excelencia con el mayor respeto [...] que no se haya contado con la intervención y anuencia de esta nobilísima ciudad para la imposición de las contribuciones que contiene, cuando según el bando consta ha intervenido en ella los tribunales de la Minería, el Consulado, los señores regente y fiscal de la Real Hacienda y varios jefes de rentas que seguramente no tiene para el caso la representación y conocimientos de este cuerpo”.²⁷

Es posible que la inconformidad del ayuntamiento sobre el aumento del impuesto a los comestibles tuviera su origen en que algunos de sus miembros tenían nexos con los abastecedores o bien eran propietarios de grandes haciendas, por lo que este gravamen les perjudicó de manera personal en sus negocios. Se sabe de la participación de una gran élite, dedicada al comercio virreinal e internacional, inserta en las filas del ayuntamiento entre 1780–1810.²⁸

Asimismo, es probable que el rechazo del ayuntamiento ante la disposición virreinal de intensificar la carga impositiva a los comestibles también se fundamentara en ciertos principios básicos en los que descansaba la política de abasto proteccionista dirigida al consumidor instaurada en la Nueva España. No obstante, vale preguntarnos ¿qué otras razones presionaban al ayuntamiento de México a no acatar las ordenanzas dictadas por el virrey? Probablemente no se trataba únicamente de una cuestión arbitraria, sino que el ayuntamiento al tener la obligación de proveer de alimento a los habitantes de la capital se negó a poner en marcha dicha ordenanza que impuso una carga impositiva a alimentos cotidianos en la dieta novohispana como el maíz, el trigo y el frijol.

Este tipo de medidas por parte de la autoridad virreinal de aumentar la carga impositiva abre una pauta para reflexionar sobre las políticas que se dirigían a gravar productos que tenían una demanda inelástica, como lo eran algunos alimentos. Estas políticas fueron muy recurrentes no sólo a fines del periodo colonial, sino incluso hasta nuestros días. La razón es que a través de ellas se garantiza una alta recaudación fiscal, ya que la demanda de los productos de primera necesidad es prácticamente independiente de su nivel de precio.

²⁷ Ibidem.

²⁸ John E. Kicza, *Empresarios coloniales. Familias y negocios en la ciudad de México durante los Borbones* (México, D.F. 1986), pp. 50–52.

Otro ejemplo de esta situación es el pulque, al cual por ser una bebida de alto consumo capitalino también se le imputaron varios impuestos. A partir de 1786 hubo un incremento por su introducción,²⁹ y más tarde – en 1811, ya durante la guerra – se le atribuyó uno más.³⁰ Como consecuencia de estos arbitrios, los comerciantes de dicha bebida buscaron una manera de evadirlos y consecuentemente, se desató el aumento de la venta ilícita del pulque a las afueras de la ciudad.³¹

Aunque los abastecedores estaban acostumbrados a estos impuestos, durante el levantamiento armado la recaudación fue más estricta. A diferencia de otros años, en este caso se necesitaban mayores recursos para gastos de guerra. Es por ello que cada vez fue más frecuente encontrar en las “Actas de cabildo” denuncias por parte de los tratantes de pulque sobre las graves consecuencias que enfrentaron por la guerra. José Meraz – abastecedor de pulque a la ciudad – presentó su queja y señaló que

[...] desde el año de 1796 he seguido contrato con esta ciudad obligándome a satisfacer 10 pesos diarios por expender exclusivamente pulque en el mercado principal de esta Corte, he cumplido en todas sus partes la referida contrata sin que haya alegado pretexto alguno para no pagar la indicada pensión, a pesar de los repetidos quebrantos que he padecido en mi negocio desde el día en que por desgracia se suscitó en este suelo la destructora insurrección”.³²

Tras esta cita se observa que con la insurgencia no sólo los gravámenes lesionaron a la actividad comercial, sino también las entregas de pulque en la capital se tornaron irregulares debido a los rebeldes que entorpecían los caminos y robaban mercancía a los abastecedores. Sin duda, esto provocó que los tratantes comenzaran a tener reducidas ganancias e incluso pérdidas. Por ello, pedían a las autoridades que les redujesen o les condonasen el pago por derecho de plaza, que es el que se pagaba en el sitio de venta. Nuevamente, José Meraz argumentó lo siguiente:

²⁹ Miguel Ángel Vásquez Meléndez, *El consumo del pulque en la ciudad de México, 1750–1800* (tesis de licenciatura, México, D.F. 1992), p. 131.

³⁰ AHDF, Ayuntamiento, Actas de cabildo, vol. 130^a, f. 122v, 24 de mayo de 1811: En un oficio del señor administrador de la Real Aduana se remiten las cuentas del nuevo impuesto sobre paños y pulques.

³¹ Vásquez, *El consumo de pulque* (nota 29), p. 131.

³² AHDF, Ayuntamiento, Actas de cabildo, vol. 131^a, f. 40, 20 de marzo de 1812.

“[...] por lo que vuestra excelencia usando de su acostumbrada bondad sea de servir mandar que en los días en que es absoluta la falta de pulques, se me libre de la exacción de los 10 pesos diarios, e igualmente de un peso que corresponde al puesto de la plaza de Jesús cuya obligación es de mi cargo”³³.

Este es un ejemplo evidente de las estrategias que implementaron los abastecedores para no pagar impuestos y de la forma en que trataban de negociar con las autoridades para quedar liberados de ese pago, aprovechando la situación de guerra. Sin embargo, el tratante de pulque tenía razón al señalar los perjuicios ocasionados por el movimiento armado, pues se sabe que la insurgencia sí tuvo un impacto en la producción agrícola. En zonas como los llanos de Apan – que mantenían estrechos vínculos con la Ciudad de México por el comercio del pulque – disminuyeron drásticamente las actividades mercantiles.³⁴

GASTOS DE GUERRA EN EL AYUNTAMIENTO

Otra de las dificultades que enfrentó el ayuntamiento de México y que nuevamente lo puso en pugna con la autoridad virreinal fue el gasto para los uniformes del Ejército realista. En este caso no se creó un impuesto para cubrir dicha erogación, sino que se acudió a otro mecanismo. En noviembre de 1810 el virrey Francisco Xavier Venegas impuso al ayuntamiento una aportación económica para los uniformes de los soldados.³⁵ Además exigió una mayor participación en el regimiento provincial de infantería por encontrarse éste despoblado;³⁶ constantemente el comandante del regimiento daba aviso de las vacantes.³⁷ El virrey por su parte pidió que por medio de un padrón general

³³ Ibidem.

³⁴ Virginia Guedea, *La insurgencia en el Departamento del Norte. Los llanos de Apan y la sierra de Puebla 1810–1816* (México, D.F. 1996), p. 244.

³⁵ AHDF, Ayuntamiento, Actas de cabildo, vol. 129^a, f. 124, 18 de noviembre de 1810: Oficio el virrey donde agradece al Ayuntamiento por haber costeadado de sus fondos el uniforme de cien patriotas que carecen de ellos.

³⁶ Ibidem, vol. 130^a, f. 45, 25 de enero de 1811: Oficio del virrey sobre que se formen las propuestas de las vacantes del regimiento provincial de infantería de esta capital.

³⁷ Ibidem, vol. 130^a, f. 128, 31 de mayo de 1811: El señor Mayor de plaza comandante del Regimiento primicial de milicias de esta corte da aviso de las vacantes en dichas.

de los curatos se realizara el alistamiento a fin de reemplazar la considerable baja en que se encontraba la infantería provincial de la capital. El ayuntamiento no tuvo otra salida y contribuyó con los gastos para uniformes.

Las obligadas contribuciones que la autoridad virreinal impuso al ayuntamiento para cubrir los gastos de la guerra de Independencia provocaron, en cierta forma, el detrimento de las finanzas del ayuntamiento a fines del periodo colonial. Si bien ya comenzaron a dilapidarse a inicios del siglo XIX, con la guerra se agravó más la situación. Por tal motivo y en aras de sanear sus finanzas en 1815, reunido en cabildo, el ayuntamiento implementó una fuerte carga impositiva a los sitios destinados a la venta de comestibles para poder solventar así sus gastos. Esto ocasionó la molestia de los comerciantes, quienes a través de un escrito presentado por los arrendatarios de los cajones interiores de la plaza del Factor, solicitaron a dicha corporación que “se les bajen dos reales del arrendamiento y sólo se les exija el [...] que [dicen] antes pagaban y ahora se les ha subido”.³⁸

¿CUÁL FUE EL IMPACTO DE LA GUERRA ENTRE LOS HABITANTES DE LA CIUDAD DE MÉXICO?

De acuerdo a la revisión de las actas de cabildo – fuente documental en la que se basa fundamentalmente este texto – se observa que las demandas de los capitalinos versaron en dos sentidos; por un lado, su molestia ante el aumento en la carga fiscal dirigida a los alimentos de mayor consumo como el maíz, el chile y el fríjol; y por otro, en el caso de los comerciantes, sus quejas sobre la presión fiscal que se impuso a los sitios de venta.

Es importante subrayar que los habitantes de la Ciudad de México se enfrentaron a condiciones difíciles durante el levantamiento armado, aunque hemos mencionado la relativa tranquilidad que vivió la ciudad al ser ésta un sitio protegido y vigilado del Virreinato. Lo cierto es que las repercusiones de la guerra en lo que se refiere a la carga fiscal fuesen severas para sus habitantes, sobre todo porque los artículos que se gravaron fueron comestibles de alto consumo. Esta medida tomada por las autoridades virreinales marcó un giro en la

³⁸ Ibidem, vol. 134^a, f. 181, 23 de junio de 1815.

política proteccionista dirigida al consumidor e instaurada y mantenida por casi trescientos años en el Virreinato.

En este punto, vale aclarar que la política fiscal alimentaria que se instauró en Nueva España fue una política proteccionista dirigida al consumidor, tal como la implementada en las ciudades españolas. Esta política consistió en una extrema vigilancia en la regulación del precio de los comestibles y en el expendio de los mismos por parte de las autoridades virreinal y municipal.³⁹ En la Ciudad de México, la estrategia que siguió la Corona para controlar el abasto de alimentos en el ámbito municipal fue crear un órgano dependiente del ayuntamiento llamado Fiel Ejecutoría, el cual se encargaba de vigilar y controlar las transacciones comerciales al interior de la ciudad. Además de contar con su propio tribunal funcionaba como inspector, tanto del abasto de alimentos como de los precios.

Esta política de abasto proteccionista se apoyó en el “bien común”. De esta forma, la autoridad se preocupó por mantener precios bajos de los alimentos para favorecer la demanda y así obtener una generosa recaudación a partir del cobro fiscal efectuado a los comestibles. La Real Hacienda se benefició mediante el cobro de alcabala en el ramo del Viento, y el gobierno municipal a través de la recaudación por derecho municipal. Esta política, en su interés de proteger al consumidor, garantizó precios bajos. Sin embargo, la guerra, la crisis agrícola de 1809–1811, el aumento en la carga impositiva a los víveres y, finalmente, la presión de los abastecedores denunciando su molestia a las autoridades por la fijación de precios a los alimentos incitaron a que entre 1811 y 1814 se decretara la absoluta libertad de precio y expendio a la carne, al maíz, al trigo y a las velas.

La consecuencia directa de esta serie de cambios en la política fue que, una vez otorgada la libertad de precio y expendio a estos productos, los abastecedores pudieran fijar sus precios y éstos los subieron drásticamente, primero, debido a la crisis agrícola que había limitado la producción de alimentos y, segundo, debido al aumento en la carga impositiva a determinados comestibles y a los sitios de venta, lo que ocasionó gastos extras a los abastecedores. El resultado final fue el alza de los precios. Un claro ejemplo fue la carne de carnero: mientras que a fines del siglo XVIII con un real se compraba 152

³⁹ Enriqueta Quiroz, *Entre el lujo y la subsistencia. Mercado, abastecimiento y precios de la carne en la ciudad de México, 1750–1812* (México, D.F. 2005), p. 49.

onzas de carnero (aproximadamente 4,4 kilogramos), en 1815 un real sólo alcanzaba para 32 onzas (aproximadamente 900 gramos).⁴⁰

Es probable que el descontento de los comerciantes – de décadas anteriores a la guerra –, aunado a la fuerte carga impositiva en el comercio durante el levantamiento de 1810, causara que los comerciantes aprovecharan la inestabilidad política e institucional de la Nueva España para exigir dicha libertad en el comercio. Por su parte, se infiere que las autoridades fueron rebasadas por las circunstancias y por ello modificaron la política proteccionista dirigida al consumidor para dar paso a la libertad comercial, aunque ésta produjo pocos beneficios a los habitantes de la gran urbe, por lo menos en el corto plazo.⁴¹ Posiblemente, en años posteriores a la lucha armada, las condiciones mejoraron y el mercado paulatinamente se fue regulando; no obstante, quienes sí resintieron estos cambios acaecidos en el comercio fueron los habitantes de la capital novohispana, ya que la severa carga impositiva a los alimentos desencadenó el alza de los precios.

CONSIDERACIONES FINALES

La guerra de Independencia no sólo tuvo un impacto económico negativo en las finanzas virreinales, sino también en las finanzas municipales. Por ello, una de las estrategias empleadas por las autoridades virreinal y municipal fue aumentar la carga impositiva de ciertos alimentos y lugares de venta. El golpe más fuerte lo resintieron los abastecedores. La razón es que al existir una política proteccionista que facultaba a la autoridad para fijar precios de los víveres, el abastecedor no podía recuperar los gastos que le generaban dichos impuestos, por lo que la presión fiscal recaía en él. El escenario cambió a partir de 1811–1814, cuando se dio la liberalización de precio y expendio a los alimentos de mayor consumo capitalino. En este caso los abastecedores sí pudieron agregarle a sus productos el cobro alcabalatorio e impuestos extras. Por consiguiente, el peso fiscal recayó en los consumidores. En este sentido, mientras que la política proteccionista impactaba al

⁴⁰ Enriqueta Quiroz, “De cómo la gente se agolpaba para comprar carne a principios del siglo XIX”: *Bicentenario* 5 (2009), pp. 6–15, aquí: p. 14.

⁴¹ Moncada, *Políticas de abasto* (nota 21), p. 53.

abastecedor, la política liberal seguía los efectos del libre mercado impactando al consumidor, pero manteniendo el abasto seguro de alimentos a la capital.

La recaudación fiscal del ayuntamiento de la Ciudad de México se vio afectada debido a que la insurgencia entorpeció el ingreso de comestibles a la ciudad. Esta restricción sobre la oferta de alimentos derivó en consecuencias negativas sobre las principales fuentes de ingreso del ayuntamiento: el cobro por “derecho municipal” y el arrendamiento de plazas y mercados. Al mismo tiempo, los egresos del ayuntamiento se incrementaron por las contribuciones que le impuso la autoridad virreinal para gastos de guerra y también porque al restablecerse la Diputación Provincial en 1820 la municipalidad enfrentó gastos para elecciones y para la dieta de los diputados. Esta situación, aunada a las deudas contraídas, le generó a la municipalidad un importante egreso para pago de réditos. En suma, podemos decir que tanto la guerra de Independencia como la restitución de las Cortes provocaron mayores gastos al ayuntamiento, y por consecuencia sus finanzas se debilitaron durante los años de la guerra de Independencia.