

MODERNIDAD Y SERVICIOS URBANOS

Coordinadoras: Esther Sánchez y Carmen Bernárdez



Jorge Silva Riquer

ORCID: [0000-0003-1626-3297](https://orcid.org/0000-0003-1626-3297)

La obra pública y desarrollo urbano del ayuntamiento de Morelia, Michoacán, a fines del siglo XIX

Páginas 17-51

En:

Modernidad y servicios urbanos / Esther Sánchez y
Carmen Bernárdez, coordinadoras. Ciudad de México:
Universidad Autónoma Metropolitana, 2021.

<http://hdl.handle.net/11191/9666>

ISBN: 978-607-28-2326-6

Universidad
Autónoma
Metropolitana



Casa abierta al tiempo **Azacapatzalco**

Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Azcapatzalco



Ciencias y Artes para el Diseño

División de
Ciencias y Artes para el Diseño



Departamento de
Evaluación del Diseño en el Tiempo



Área de
Investigación de Estudios Urbanos



Excepto si se señala otra cosa, la licencia del ítem se describe como
Atribución-NoComercial-SinDerivadas

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

La obra pública y desarrollo urbano del ayuntamiento de Morelia, Michoacán, a fines del siglo XIX

Jorge Silva Riquer
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo¹
jsilva@umich.mx

Introducción

Una parte importante de la vida al interior de las ciudades se realizaba a partir de los espacios públicos, de los servicios públicos, de abasto y distribución de los productos alimenticios procesados y/o naturales, de las obligaciones que debían cumplir con la comunidad, todo ello y más, que fue vigilado, regulado y ordenado por el ayuntamiento y su órgano de gobierno, el cabildo. De ahí, una de las funciones importantes tiene que ver con las finanzas públicas, los ingresos, los egresos y la deuda que manejó cada cabildo y que le per-

¹ El presente trabajo fue elaborado para el Seminario Internacional. Las ciudades observadas por sus contemporáneos. Servicios urbanos y obra pública. Celebrado en la Ciudad de México del 13 al 15 de noviembre de 2019. Contó con el apoyo financiero de la Coordinación de la Investigación Científica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, con el proyecto: Los ayuntamientos ante la construcción de la hacienda pública en Michoacán en el siglo XIX. El ayuntamiento de Valladolid-Morelia 1769-1825 (Conclusión), 2019-2020. DOI: <<http://orcid.org/0000-0003-1626-3297>>.

mitió cumplir con las obligaciones y necesidades de la población es una parte de la historia urbana que me interesa resaltar para poder entender y explicar las propuestas de obras y servicios públicos, su ejecución y mantenimiento.

Por ello, abordaremos esta temática en la ciudad de Morelia a fines del siglo XIX, para explicar el problema que se generó en torno a la capacidad de estas autoridades para cumplir con sus compromisos mediante las diversas reglamentaciones fiscales que se implementaron en el siglo XIX bajo el liberalismo. Sin entrar en esto, por ser tema de otro trabajo, nos interesa empezar a identificar las necesidades de estas obras y los recursos públicos que se utilizaron para llevarlas a cabo, de acuerdo con la reforma hacendaria de fines del siglo XIX y las diversas propuestas y reglamentos aplicados. Todo ello para analizar la distinción entre las ciudades, las villas y los pueblos de acuerdo con su importancia, evidentemente no fue lo mismo la ciudad capital, que los demás, por mantener sus propios ingresos y recibir mayor apoyo del gobierno del estado, por encima de otras que, aunque pujaron, pidieron y propusieron mejoras para lograr establecer, mejorar y/o ampliar sus servicios públicos, no recibieron los recursos en la medida necesaria.

Nos interesa explicar la incapacidad del cabildo urbano de incrementar sus ingresos para cubrir la demanda de servicios públicos. Esta incapacidad fue de alguna manera asumida por el gobierno del estado que destinó en distintos momentos dinero para cubrir ciertas necesidades de las instituciones, como de la población en general, generando una confusión entre lo que debería invertir el estado y lo que debería cubrir el ayuntamiento.

Esta situación poco clara y definida de manera incompleta tuvo una parte básica en la centralización fiscal y administrativa, que se dio en el liberalismo, respecto a las finanzas públicas, desde la asunción de los estados libres e independientes se establecieron controles, reglamentos y obligaciones para cubrir las diversas necesidades de los niveles de gobierno, desde el nacional hasta los ayuntamientos. Las condiciones fueron marcadas por la interpretación del liberalismo, la práctica y las necesidades de cada uno de ellos, dejando al último las necesidades de las ciudades y sus habitantes.

No podemos negar los diversos intentos de ordenar y darle cierta autonomía financiera al ayuntamiento, a lo largo del siglo XIX, pero la política fiscal y económica tuvo demasiados altibajos y contratiempos que impidieron una definición más precisa y contundente, que redundó en una política fiscal más acorde con las necesidades de cada instancia de gobierno, me refiero al nacional, al estatal y al municipal.

Por todo lo anterior, en este trabajo nos abocaremos a identificar las necesidades de la ciudad de Morelia y la inversión en obra pública llevada a cabo a fines del siglo XIX, nos interesa analizar la organización y distribución de los recursos, mismos que debieron ser utilizados en los servicios y las obras públicas, pero también, el reconocimiento del gobierno del estado ante la incapacidad de estos ayuntamientos de contar con los recursos suficientes para poder resolverlos. El objetivo es empezar a analizar la incapacidad financiera de éstos ante el incremento de la demanda de los servicios y las obras públicas indispensables para la vida cotidiana urbana.

El trabajo tiene tres apartados, en el primero se da una explicación somera y rápida de las condiciones fiscales del estado de Michoacán, desde la reforma liberal hasta su consolidación a fines del siglo XIX; se presentarán evidencias de la pérdida de capacidad financiera del ayuntamiento en términos generales, como parte de la falta de reforma a los ingresos y egresos existentes, pero también como una incapacidad de consolidar una reforma fiscal estatal, que bien puede explicar el comportamiento nacional. El segundo se refiere a los resultados de la reforma hacendaria y las nuevas leyes que reordenaron los fondos necesarios para cubrir demandas en las ciudades, como educación, salud, beneficencia, entre otras. Para terminar con las obras y los servicios públicos que se empezaron a realizar en la ciudad y las diversas formas de financiamiento, así como los espacios donde se llevaron a cabo, todo ello desde la concepción de fomento asumida por los gobiernos estatales con respecto a los diversos municipios que comprendía Michoacán, pero con especial énfasis en la capital del estado.

La hacienda pública liberal en Michoacán

La hacienda pública mexicana y michoacana del siglo XIX se enfrentó a la construcción de varios asuntos básicos para modernizarla, el aplicar las medidas liberales, de la economía clásica, para darle mayor sustento y legitimidad al gobierno en la construcción del estado implicó que la definición de conceptos importantes como el *contribuyente*, el *impuesto* y sus *funciones*, *igualdad*, *uniformidad* y *proporcionalidad*, los controles a través de funcionarios, oficinas, contadores y reglamentos fue una tarea ardua y compleja, pues no sólo bastaba que se establecieran en los nuevos códigos, sino que fue necesario tomar medidas obligatorias, funciones en otras instancias de gobierno, limitar la autonomía financiera, en fin, toda una serie de medidas, políticas y disposiciones legales necesarias para que la hacienda nacional, estatal y municipal, funcionaran de acuerdo con los planteamientos liberales definidos por los actores mexicanos del periodo (Carmagnani, 1994; Marichal, Miño y Riguzzi, 1994; Sánchez, 2014; Silva, 2015).

El asunto no fue menor, se complicó al enfrentar momentos de confusión, desorden, reglamentación, permanencia de gabelas que, al intentar cumplir con los principios de igualdad, uniformidad y proporcionalidad, hubo conflictos entre los poderes que debieron definir la política fiscal que se hicieron evidentes y complicados, con diversas formas de respuesta, desde el enfrentamiento hasta el abandono y la desidia en el cumplimiento. Los políticos insistieron en buscar por medio de las leyes y los reglamentos, regular las finanzas públicas, la indispensable sustitución de *gabelas* por *impuestos*, que cubrieran las necesidades y obligaciones que asumían las instituciones del gobierno nacional. La definición de una política fiscal que permitiera organizar la hacienda pública como una tarea enorme en la construcción integral del Estado mexicano (Macedo, 1989; Tenenbaum, 1998; Carmagnani, 1994; Marichal, Miño y Riguzzi, 1994; Márquez, 1999; Pérez, 2012; Sánchez, 2014).

Bajo esas condiciones, las obligaciones que se establecieron con la política fiscal liberal intentaron ser más claras y con sus especificaciones, todo ello

con el fin de definir de mejor manera el “bien común”, ahora, “bien social”, mismo que estuvo marcado bajo los principios liberales impositivos, los cuales deberían establecer la igualdad, mantener la uniformidad y constituir una proporcionalidad para cumplir con obligaciones referentes a la distribución de la riqueza, por medio de los bienes y servicios a la población, lo que implicó contar con recursos provenientes de la recaudación fiscal para cubrir dos gastos primordiales de la hacienda pública liberal, a saber, el gasto corriente, comprendido por los salarios, gastos de administración, de justicia, de gobierno, todo ello con el fin de hacerlo eficiente y transparente; y el gasto de inversión, gasto social, que implicó utilizar los recursos en construir, mantener y fomentar los bienes y servicios públicos que utilizaran todos los habitantes de pueblos, villas y ciudades (Macedo, 1989; Carmagnani, 1994; Marichal, Miño y Riguzzi, 1994; Márquez, 1999; Pérez, 2012; Sánchez, 2014).

Ahora sabemos que las finanzas estatales pasaron por varios momentos, unos de crecimiento, otros de depresión y unos más de estabilidad, la recaudación obtenida por el estado de Michoacán permitió de alguna manera hacer frente a los diversos gastos que como gobierno tuvo que enfrentar. Asimismo, podemos señalar que hasta la década de 1830 las finanzas públicas estatales mantuvieron una constante subida, aunque ligera, con algunos asuntos que es necesario señalar. La relación con el gobierno nacional estableció ciertas obligaciones a los estados, la división impositiva de 1824 permitió que éstos asumieran impuestos importantes, dejando sólo ciertos ingresos al primero, con la condición de entregar una partida de dinero para el mantenimiento nacional, a ésta se le llamó contingente, que se calculó sobre ciertos datos de población, para el caso de Michoacán el estudio realizado por el diputado Lejarza permitió hacer un estimado y señalar un monto a pagar, el cual representó una tercera parte de los ingresos anuales, lo que evidentemente no pudieron pagar, según los cálculos efectuados (Hernández, 2013; Silva, 2020).

La evidencia que hemos revisado nos dice que los diputados y gobernadores en turno solicitaron constantemente la autorización del gobierno federal para reducir a la mitad dicha carga federal, en algunos años se logró

y permitió un respiro al gobierno estatal que pudo empezar a pagar parte del contingente, pero también tener ingresos constantes para enfrentar sus gastos y gobierno. Al interior de estas discusiones los diputados asumieron la autoridad de exigir a los ayuntamientos un informe de sus finanzas públicas, con detalle, para realizar un reglamento apropiado con el fin de llevar control y vigilancia sobre esos compromisos. Además, les obligaron a realizar los padrones, registros y controles sobre la población y sus actividades laborales y productivas para establecer y mantener impuestos como la contribución directa, la contribución a la propiedad, a los establecimientos comerciales, registro civil, educación básica, entre otras obligaciones fiscales, mismas que implicaron trabajo, personal, registros y demás, en algunas ocasiones se compensó con algún porcentaje de esta recaudación, pero el ingreso fue completamente para el gobierno del estado (Silva, 2020a).

Dentro de esta nueva relación de poderes el estado de Michoacán, el Ejecutivo y el Legislativo asumieron que deberían ser ellos y sus instancias de gobierno quienes definieran las finanzas públicas de los ayuntamientos, así como la organización, jurisdicción y gobierno, asuntos que se complicaron en la realidad y provocaron demasiados conflictos. Desde la definición numérica de éstos, hasta los constantes reacomodos sufridos a lo largo del siglo XIX, donde algunos de los municipios nuevos vivieron una vida corta, acabaron anexionándose a otros ya existentes, o bien, perdieron parte de su territorio, otros a pesar de la indefinición territorial permanecieron, la indefinición jurisdiccional marcó considerablemente este proceso. Algunos de los que mantuvieron una presencia constante fueron aquellos que se habían establecido desde tiempo antes de 1824, que les habían definido y reconocido sus finanzas públicas, lo que permitió su permanencia, otros aún cuando recibieron mucho impulso del Congreso estatal, no se conservaron por la incapacidad de resolver, entre otras condiciones y necesidades, los ingresos básicos para llevar a cabo sus funciones de gobierno, regulación del abasto, servicios y obra pública (Coromina, 1890; López, 2019:135-161).²

² En varios de los volúmenes de legislación michoacana compilada por Amador Coromina

Los ayuntamientos que tuvieron una herencia colonial, en términos de sus finanzas públicas, registraron una vida sin sobresaltos, de presencias y reuniones, lo que permitió que se reconocieran fueron las diversas funciones económicas y políticas que cumplieron, su ubicación geográfica, todo ello hizo que mantuvieran una vida constante, a diferencia de aquellos que no tenían esas condiciones y/o privilegios, situación que vino a agravar la definición territorial básica para establecer los ayuntamientos y sus jurisdicciones del estado de Michoacán. Esta definición menos confusa de sus ingresos y egresos permitió enfrentar los problemas de su permanencia y servicios, lo que posibilitó que se mantuvieran estables y casi inmutables a lo largo del siglo XIX. La definición colonial que permaneció sobre los ingresos en este periodo les dio una cierta autonomía que se fue mermando conforme las necesidades aumentaban y éstos no se incrementaron, o cambiaron.

A lo largo del siglo los diputados emitieron varios reglamentos para ordenar las finanzas municipales, donde dispusieron de formas, órdenes, controles y castigos para que los integrantes de los cabildos se desempeñaran con estas disposiciones, debían vigilar que se cumpliera con el bien común básico para el bienestar de los habitantes; podemos documentar que desde 1825 empezaron a establecer las nuevas condiciones de control, no muy alejadas de las que se habían intentado llevar antes de este periodo. El objetivo fue establecer una definición territorial que implicaba una jurisdicción definida a partir de varias funciones del estado, como fue el gobierno, la justicia, el fisco y la seguridad, mismas que se tenían que definir a partir de conceptos y leyes que asumieran los habitantes. Así, los reglamentos para los municipios y/o ayuntamientos michoacanos tuvieron una historia de constancia y reforma en este periodo (López, 2012:87-90; López, 2019:135-161; Silva, 2020).

Como hemos mencionado, los primeros estuvieron emitidos y publicados en menos de 20 años, entre ellos, el primero fue en 1825 y el segundo se dio en 1836, ambos intentaron definir las funciones y obligaciones, marcaron los

y en los informes de gobierno del siglo XIX se encuentran las disposiciones referentes a los ayuntamientos michoacanos del siglo XIX.

procesos que intentaron definir las obligaciones de los ayuntamientos michoacanos, pero evidentemente no fueron los únicos intentos, éstos estuvieron presentes en todo el siglo XIX, la necesidad de definir y establecer nuevos impuestos que cubrieran las necesidades y compromisos, el objetivo fue la recaudación que permitiera que la maquinaria de gobierno funcionara, que no colapsara, algo que marcó las disposiciones de las finanzas públicas locales, de ahí que los recursos fueran mermando, no se actualizaran y al final fueron insuficientes para cubrir las necesidades (López 2019:140-142 y 216; López, 2012:87-90; Coromina, 1980).

Podemos decir que la constante fue la incapacidad de reformar el concepto de hacienda pública, aunque había intención y conocimiento, la realidad superaba a los proyectos, así se fueron estableciendo a cuentagotas varios cambios en términos de las funciones de control, en la introducción de impuestos a la renta, que se fomentara la inversión tanto en la propiedad privada como en las diversas actividades productivas, la dinámica fue lenta y se enfrentó a contratiempos que no necesariamente respondieron a las cuestiones fiscales. Los diversos congresos michoacanos buscaron estas formas y poco a poco lograron cambios, con algunos ingresos más consistentes y de fomento, no regresivos, pero la carga sustantiva se mantuvo en los ingresos antiguos, por ejemplo: la contribución directa que se aplicó en el estado desde la década de 1820 y se mantuvo buen tiempo; o bien, el reparto de tierras que se empezó a dar a partir de la misma década y que permitió empezar a recaudar una contribución a la propiedad (Silva, 2020).

Michoacán, como la mayoría de los estados, me atrevo a señalar, tuvieron que asumir la reforma liberal de 1857 y la fiscal de 1877-1891 que permitió darle un orden a la hacienda pública federal, estatal y municipal, que confirmó la centralización y estableció impuestos definidos, tanto al consumo, como a la producción, con lo que empezaron a uniformarse los ingresos y egresos de los estados y municipios. Podemos decir que en principio sufrieron un cambio drástico en la autonomía fiscal que se tenía, siendo los ayuntamientos los que más vieron mermadas sus capacidades y, por ende, redujeron su posibilidad de cubrir las necesidades de los habitantes y los

espacios urbanos. El caso de las ciudades del estado fue evidente, a partir de obtener mayores recursos el estado pudo ayudar y emprender obras públicas que beneficiaron a la población. Para cubrir los servicios los regidores tuvieron que buscar formas novedosas que permitieran empezar a llevar los servicios a mayor cantidad de población.

Dejemos aquí esta breve reseña de las condiciones de la relación entre hacienda pública nacional y estatal para analizar la hacienda local y sus componentes, y desentrañar las condiciones que tuvieron que mantener para cubrir las obras públicas necesarias en la ciudad y darles a sus habitantes los servicios básicos que demandaban.

La reducción de los fondos de financiamiento de los servicios públicos municipales

Como hemos mencionado, la reforma liberal continuada a lo largo del siglo modificó y cambió sustancialmente estas condiciones y privilegios, desde desaparecer los bienes inmuebles del ayuntamiento, hasta seguir manteniendo los arbitrios para resolver asuntos que requerían los municipios para amparar el orden y el bienestar de la población. Fueron constantes las solicitudes para tener un recurso económico que permitiera continuar con los servicios públicos, como el abasto de agua, arrendar los ranchos, ejidos y demás bienes propios, mantener el orden del comercio urbano, la permanencia de los bienes de la comunidad, más allá de las medidas liberales, por ejemplo, el usufructo de bosques, aguas, fundo legal, por mencionar algunos casos (*Actas Constitucionales mexicanas*, 1981:IX:680-698; 1981, X:2-18; Carmagnani, 1994:191-234; Jáuregui, 2005:79-114; Serrano, 2007:25-45; Silva, 2015:139-173).

Desde ese momento se determinó continuar con la centralización hacendaria iniciada años antes, en general, desde definir la contribución, personal y de propiedad, la alcabala, el reparto de tierras y demás, y en el caso de la local, los ingresos municipales, para ello se emitieron varios reglamentos

y disposiciones lo largo del siglo XIX, mismos que tuvieron un objetivo común, el control, la fiscalización y la verificación de los ingresos, los egresos y la deuda pública de los municipios que integraron el territorio del estado michoacano (Coromina, 1886:I, 49-55, 55-60; Constitución del Estado de Michoacán, 1825 y 1857; López, 2019: 135-161; Silva, 2020).

Cada estado que conformó la República debió empezar a reordenar las finanzas públicas, aquí el asunto se centró entre dos niveles de gobierno, el estatal, recién establecido, y el municipal o el ayuntamiento, donde el segundo tenía ya una organización fiscal anterior que ejercía bajo ciertos principios; el cambio provocó nuevas órdenes y obligaciones, algunas ya se habían empezado a establecer, otras no, en conjunto originaron varias contradicciones y problemas que se arrastraron a lo largo del siglo XIX, mismos que afectaron la vida y la organización de las ciudades, de manera directa y en diversas intensidades. Desde la aparición de los ayuntamientos constitucionales, hasta las definiciones de las jurisdicciones de cada estado, los ayuntamientos y sus cabildos asumieron y enfrentaron las medidas que se dictaron, ahora, desde los congresos estatales, que ordenaron y vigilaron sus presupuestos, la recaudación, el gasto y la inversión en obra y servicios públicos, además de asumir obligaciones fiscales de las que no se beneficiaron, la característica fue la indefinición en las jurisdicciones fiscales de ambos poderes (Ortiz y Serrano, 2007; Salinas, Birrichaga y Escobar, 2011; Hernández, 2013; Sánchez, 2014; Silva, 2020).

Las carencias de los ayuntamientos se fueron haciendo cada vez más agudas y críticas, los ingresos locales y estatales pasaban a ser reducidos por las comisiones que cobraban los diversos funcionarios de la hacienda estatal, la incapacidad de hacer una contabilidad eficiente y clara, la falta de una jerarquía que pusiera orden y asumiera responsabilidades, fueron las condiciones en las que se encontraban estas instancias locales, aun cuando el gobierno del general Felipe N. Chacón había pacificado al estado e intentado poner orden en 1877, después de la rebelión de Tuxtepec. Por tal situación, desde el gobierno nacional, por orden de Porfirio Díaz, se nombró gobernador interino al general Manuel González, con el objetivo de ordenar la adminis-

tración de gobierno, hacienda y justicia del estado de Michoacán (González, 1877:3-5).³

El informe que presentó respecto a la hacienda pública estatal y local es deprimente, las condiciones provocaron la contratación de personal que no cumplía con las circunstancias necesarias de conocimiento de sus funciones, menos con la honradez requerida, además de que los pagos se hacían incompletos y con irregularidad, por lo que estos funcionarios decidieron aumentar los porcentajes de “premio por la recaudación” hasta situaciones insostenibles para el gobierno estatal y municipal. Respecto a los ingresos locales, el informe presentó una situación deplorable, un asunto inicial fue la falta de regidores y autoridades, por lo que se decidió convocar a elecciones para restituir los diversos órganos de gobierno, pero la situación no fue la mejor, incluso los regidores de la capital solicitaron una prórroga ante tal medida, no existían las condiciones para llevar a cabo este proceso. La situación fiscal no estaba mejor, la siguiente explicación nos da una idea de los entornos económicos de los ayuntamientos michoacanos en ese año:

La existencia precaria, miserable, de todos los ayuntamientos, por falta de dotación respectiva, es demasiado conocida. Aunque los productos de la contribución del 31 de julio les estaban destinados, el cobro irregular de dicho impuesto y la ocupación constante de él, por el Estado, dejaba a los Ayuntamientos, casi sin recursos, careciendo los más de ellos de propios, y viéndose reducidos a subsistir del escasísimo producto del impuesto llamado de “piso” que se cobra en los mercados públicos

La carencia de fondos municipales, hace sentir su funesta influencia en los ramos tales como el alumbrado público, el aseo de las poblaciones, el abastecimiento de aguas potables, &c., que están confiados a los Ayuntamientos y cuya importancia nadie puede desconocer (González, 1877:10).

³ Manuel González estuvo al frente del gobierno del estado de Michoacán por cuatro meses y medio, llegó a mediados de marzo y se fue el primero de julio de 1877, una vez realizada la misión de ordenar el gobierno y hacienda pública, de acuerdo con el programa de trabajo designado por Porfirio Díaz.

Estas definiciones de las condiciones muestran la carencia de recursos, que no se dio en ese año, sino que, ante la incapacidad de crear y establecer nuevos impuestos, los ayuntamientos vieron mermar su capacidad financiera y, por ende, su ejercicio en los servicios y obras públicas. Sin embargo, la reforma fiscal ayudó al estado a recuperar una estabilidad y mayor ingreso, por medio de medidas aplicadas ya a nivel nacional, mientras que los ayuntamientos siguieron con la penuria fiscal por más tiempo. Aunado a la incapacidad del gobierno del estado por lograr mantener una política fiscal eficiente, que representara ingresos suficientes, provocó que parte del fomento que debería cubrirse con esos recursos se viera postergado, sin tener claro cuándo y cómo resolverlo, esa ayuda que había sido definida como parte de las obligaciones del estado no fue aplicada en los ayuntamientos por varios años, lo que complicó aún más sus condiciones.⁴

Ante tal panorama el gobernador lanzó un nuevo programa y reglamento que buscó reordenar las funciones de los ayuntamientos dentro de las disposiciones de la hacienda estatal, donde siguieron ubicados los primeros. Estas medidas plantearon la reorganización de los ingresos y egresos municipales, por medio de ocho disposiciones, que partían de la reforma fiscal aplicada desde la Secretaría de Hacienda federal. Éstas fueron referidas a las siguientes obligaciones:

- I. Instrucción pública primaria
- II. Beneficencia pública (hospitales y hospicios)
- III. Aseo y ornatos públicos
- IV. Cuidado, manutención y educación de presos no rematados
- V. Alumbrado público
- VI. Distribución conveniente de aguas potables
- VII. Policía de seguridad
- VIII. Conservación y reparación de calles, plazas, plazuelas y caminos vecinales

⁴ La parte de la historia de los ingresos fiscales de los ayuntamientos fue una constante penuria, este asunto se trabaja en otro documento, por lo que sólo indicamos aquí esa evidencia para sentar las condiciones sobre las que se intentó cubrir los servicios y las obras públicas de los ayuntamientos de Michoacán en este periodo.

Hay que tomar en cuenta relativamente el plan de arbitrios municipales que debe formarse, los productos de propios y arbitrios que ya tienen hoy los ayuntamientos, así como los fondos propios de beneficencia pública que deben pasar a ser administrados por los respectivos cuerpos municipales (González, 1877:25).

Dos asuntos queremos resaltar de la anterior cita, el primero, la insistencia referida a los intentos de poner orden en los ingresos y egresos de los ayuntamientos fue una constante a lo largo del siglo, sin embargo, la comisión nombrada para proponer cómo resolver el asunto del gasto local no acabó de presentar su informe, de acuerdo con lo indicado por el gobernador, un problema que no logró resolverse y que se arrastró de tiempo atrás. El segundo, se refiere a la incapacidad de establecer nuevos impuestos locales, que sustituyeran a los viejos propios y arbitrios, que se habían mantenido desde que fueron fundadas las ciudades, las villas y los pueblos, lo que resalta y es objetivo de esta reforma es mantenerlos como sustento de la hacienda local, además de permitir, de manera legal, la permanencia de programas de "arbitrios" para cubrir las carencias de los ayuntamientos. Cuando la política fiscal del Estado mexicano ya estaba redefiniendo los impuestos para modernizarla, como se había aplicado en la hacienda federal y estatal, misma que continuaría en el restante siglo XIX (González, 1877:25-30; Carmagnani, 1994: 131-177; Silva, 2020 y 2020a).⁵

La propuesta que se hizo en ese año fue la de proveer a los ayuntamientos de varias medidas, al parecer, más efectivas que las anteriores, las que consistieron en asignar un presupuesto por rubro a cada ayuntamiento, con base en los recursos obtenidos de los impuestos estatales; la segunda medida fue la de separar dos rubros de los gastos fijos, que fueron: la instrucción y la

⁵ La hacienda local estuvo definida por privilegios reales, otorgados al momento de su fundación, donde se le cedieron propiedades inmuebles, casas, solares, ejidos, ranchos, bosques, canteras y demás, para cubrir las obligaciones del bien común de los habitantes, cuando éstos no fueron suficientes, se les otorgó el permiso de cobrar un arbitrio, gabela temporal, que permitiría realizar una obra pública en beneficio común, por ejemplo: la construcción del acueducto y las fuentes públicas (Silva, 2015a:123-167).

beneficencia pública, comprometiéndose y "...dotando convenientemente estos ramos..." El problema básico que se presentó fue que estos dependían de los ingresos fiscales del estado, si la recaudación no fuera suficiente entonces estos rubros se disminuían, o bien, no se entregaban. Se buscó controlar mejor los ingresos estatales y empezar a definir transferencias fiscales a los ayuntamientos para apoyarlos en sus gastos, una forma inicial de empezar la centralización fiscal y reducir la autonomía fiscal local (González, 1877:30; Carmagnani, 1994: 131-177; Silva, 2020a).

La reforma propuso un mayor control en la recaudación y así evitar los cobros indebidos, pero sobre todo, los cargos por esta función que en algunos casos implicaron hasta 80% del impuesto anual del estado, lo que originaba un ingreso mermado e incompleto, para ello dividió la recaudación de acuerdo con la ley de ingresos y egresos de 1877, a partir de definir los impuestos municipales de los estatales, así los ayuntamientos, por medio de sus funcionarios, harían la recaudación de los asignados, mientras que los correspondientes al estado estarían bajo la supervisión de oficiales estatales, quienes tenían la obligación de hacer el reparto de la parte proporcional, que correspondiera, a cada ayuntamiento de acuerdo con dicha ley. Con esto se buscó resolver el problema de los cobros indebidos, de hacer más eficaz la recaudación y, con ello, tener los recursos fiscales más rápidos y controlados (González, 1877:35; Silva, 2015;139:173).

La idea de que estas medidas resolverían las penurias de los ayuntamientos michoacanos fue extendida y aceptada por los legisladores, pero en la realidad cotidiana de los espacios urbanos que se habían establecido como tales, junto con los existentes, siguieron presentando sus exigencias de ayuda y apoyo para cubrir las necesidades urgentes de servicios públicos, las medidas en sí mantenían los principios establecidos de tiempo atrás, como hemos mencionado. De esta forma, en 1882 en el informe presentado al Congreso del estado de Michoacán, se indicaban y reiteraban las condiciones de falta de recursos para cubrir esas necesidades, pero además se hacían juicios sobre la población, como el siguiente: "La institución del Municipio no se encuentra todavía a la altura que merece, porque nuestra educación

civil y política no se ha desarrollado debidamente; pero el Gobierno en cuanto le ha sido posible ha procurado remover los obstáculos que impiden la buena administración municipal" (López, 1882:11).

Esta sentencia nos indica claramente la comprensión que se tenía en la capital del estado de las diversas poblaciones, de sus integrantes y de sus capacidades, tal vez fuera por los constantes retrasos en las elecciones de los funcionarios del cabildo, por la falta de eficiencia en la aplicación de las disposiciones, por la incapacidad para llevar a cabo las medidas dictadas por el Congreso, en fin, varios asuntos, pero lo significativo es el juicio sobre la definición de lo que llaman "educación civil y política", otra interpretación sería la falta de definición y aplicación de los conceptos liberales que se buscó establecer a partir de la reforma de 1857-1877 y las consecuentes medidas, donde la fiscal estaba inserta.

Sin embargo, el problema básico estuvo presente, la falta de recursos públicos que le permitiera a estos funcionarios municipales cumplir con las obligaciones necesarias. Las medidas presentadas y aprobadas poco tenían de aplicación si no se contaba con una reforma a los ingresos locales, como vimos, la reforma de 1877 mantuvo vigentes "los propios y arbitrios" de los municipios y permitió hacer un plan de "arbitrios" para cubrir sus necesidades, se mantuvo la vieja fiscalidad colonial, la reforma iba primero a resolver el asunto de los cobros indirectos, su modificación fue una tarea imposter-gable, el cambio de alcabalas por los derechos del timbre (López, 1882:9-10; Lomelí, 2018: 261-313).

El secretario de gobierno y los diputados tenían clara, también, la incapacidad de los ingresos municipales para cubrir las necesidades, a partir de las medidas de 1877, por lo que continuó con los apoyos a los municipios, aunque los recursos estatales no fueran abundantes, así se asumieron varias disposiciones y modificaciones a las leyes con el objetivo de proporcionar alivio a las demandas de los presidentes municipales. Evidentemente éstas no fueron lo suficientemente abundantes y menos constantes, pero dieron un respiro a las necesidades de los habitantes, así lo hizo saber el secretario de gobierno al Congreso en 1882:

Es sin duda el primero, la falta de recursos que se advierte en todas las Tesorerías municipales. El tesoro común del Estado no ha podido subsanar del todo este inconveniente; mas siempre que los Ayuntamientos ha ocurrido solicitando alguna subvención, se les ha atendido en cuanto lo permiten las circunstancias, no sólo para mejoras materiales, sino aún para cubrir otros saldos en sus presupuestos (López, 1882:11).

Las medidas fiscales aplicadas al estado de Michoacán tuvieron sus contratiempos y retrasos, como el resto del país, la apuesta de hacer los cambios en torno al impuesto del timbre, por las alcabalas, la introducción de contribución a la propiedad y el trabajo, el impuesto que se aplicó al registro civil, entre otras medidas, no fue lo suficientemente transparente y eficiente, las condiciones de quiénes deberían asumir esas obligaciones impidieron que se realizaran de manera más expedita, el apoyo volvió a sustentarse en los funcionarios municipales para llevar a cabo los padrones y registros necesarios, pero el recurso para ello no llegó, o fue exiguo, el nudo administrativo no acababa de resolverse, aunque las disposiciones legislativas así lo exigían.

Se obtuvieron resultados que prometían mejorar conforme se siguieran aplicando estas disposiciones, la presentación del secretario de gobierno López muestra indicios de satisfacción en torno a las medidas, sustentadas en los ingresos que se registraron desde 1879, hasta donde hemos podido observar y analizar. Los efectos habían sido positivos y los ingresos dieron frutos, se mejoró el control sobre los funcionarios de hacienda estatal a los que se les obligó a pagar una fianza para ocupar el cargo, se estableció y mantuvo una vigilancia más estrecha para comprobar los registros de recaudación y de los gastos de administración; se apoyó la actualización de los catastros de propiedad, tanto rural como urbana, para tener una relación más acorde con los valores de propiedad; se buscó un cambio en la relación asimétrica entre las alcabalas y las contribuciones directas, para intentar desaparecer a las primeras, de acuerdo con el plan de gobierno, el informe mostró los avances logrados, y satisfacción por la mejora lograda a partir de la reforma de 1877 (López, 1882:9-10; Silva, 2015;139:173; Lomelí, 2018: 261-313).

Las medidas extendieron las mejoras en los ingresos, los egresos y la deuda pública en los años siguientes, por tanto, podemos señalar que en los informes de los siguientes periodos las evidencias lo confirmaron, al grado de incrementar la capacidad para realizar obra pública, ya fuera con gasto del estado de Michoacán, con gasto compartido con el gobierno federal, con los municipios o con empresas privadas. De esto rescatamos los avances que se registraron para realizar la obra pública en Morelia a fines del siglo XIX (López, 1884:1-3; Lomelí, 2018: 261-313; Silva, 2020).

El rubro de Fomento del presupuesto de ingresos y egresos del gobierno del estado de Michoacán se definió como el gasto de inversión necesaria en las ciudades, las villas y los pueblos que promoviera la movilidad, humana y comercial, que impulsara la producción local y estatal, que generara beneficios a la población a través de obras y servicios públicos, que invirtiera recursos en el establecimiento del telégrafo y demás comunicaciones. Además de satisfacer las necesidades de las funciones del estado, como la construcción de los juzgados necesarios, de las oficinas del registro civil en las cabeceras municipales, de caminos que comunicaran a los michoacanos con los estados vecinos.

En 1884 se registró un incremento de recursos públicos con la posibilidad de invertirlos en el ramo de Fomento, como se indicó en el informe respectivo, además hizo el reconocimiento de haber obtenido recursos del gobierno federal para los gastos del estado, por ello se realizó una distribución de los mismos en inversiones en los municipios, como fueron: reparaciones de calles y edificios públicos, construcciones que continuaron y emprendieron como puentes, acueductos, carreteras, entre otros, todo ello para mejorar los servicios públicos de la población, lo que fue informado de la siguiente manera:

La falta de recursos, obstáculo con que tropezaron las administraciones anteriores y efecto natural de los trastornos políticos que les precedieron, fue sin duda la causa de que haya sido poco lo que en años pasados pudo hacerse en el importante ramo de que me ocupo (Fomento).

Desde el año de 1879 se dio principio a algunas mejoras [...] (López, 1882:12).

Así entonces, podemos empezar a reconocer que desde las medidas de la reforma fiscal en Michoacán se empezó a contar con el apoyo de los impuestos estatales, que por cierto provenían de los recursos que de alguna manera administraban los ayuntamientos, para realizar obras y servicios públicos en éstos, que permitieran mejorar, poco a poco, las condiciones de los habitantes y de los espacios urbanos. Aunque no se resolvió la reforma fiscal de éstos, se mantuvieron las viejas “gabelas” como sustento de las obligaciones de los gobiernos locales.

La distribución de los recursos a los ayuntamientos contó con tres fondos en general, que no siempre estuvieron presentes, pero que es indispensable mencionarlos, los federales, los estatales y los municipales, de todos los primeros y los últimos no siempre fueron constantes, o bien, no siempre alcanzaron, por lo que el gobierno estatal definió la participación de varias maneras, desde otorgar un porcentaje del cobro de ciertos rubros como registro civil, contribución directa, entre los más socorridos, la relación de estas cantidades siempre fue asimétrica, siendo el gobierno estatal quien definió la distribución de acuerdo con ciertas prioridades, las que estuvieron definidas por las necesidades políticas y de gobierno, siendo la ciudad de Morelia, capital del estado, la mayor beneficiada por estos recursos.

Para 1882 que empieza a haber información sobre las 77 municipalidades en que se dividió el estado, podemos comprobar que la distribución fue completamente desigual, para ese año sólo 17 de éstos recibieron un apoyo que solventó algunas de sus necesidades, sólo 22% del total fueron atendidos. El recurso destinado para este apoyo municipal fue de 13 708 pesos, de éstos, la mayor inversión se destinó para la capital del estado, 70% del total al ramo de fomento del año; otros 16 municipios recibieron la inversión restante; con la siguiente distinción, algunos recibieron mayor cantidad, ocho de ellos se repartieron 20%, mientras que los últimos ocho sólo 10%. Sin embargo, en favor de tal distribución, los recursos estuvieron definidos

principalmente para la construcción de las casas consistoriales, para la reparación de caminos vecinales, incluso para llevar agua a la población; es necesario señalar que la población asentada fue menor en los municipios con menor ayuda estatal (López, 1882:12-13).

Las condiciones, incluso con estas inversiones a través del ramo de Fomento, no fueron las idóneas, pues se insistía en la inconsistente división territorial y jurisdiccional municipal, donde unos podían recurrir a los ingresos de "propios y arbitrios" heredados de tiempo atrás, pero otros, la mayoría, carecieron de esos ingresos, además contaba con una población escasa, con actividades productivas reducidas, lo que provocaba que sus carencias se multiplicaran, incluso las medidas adoptadas por el gobierno del estado de ceder parte de la recaudación del impuesto del registro civil fueron incompletas, por lo que varios de esos municipios fueron de vida intermitente, lo que explica la poca inversión que se hizo en ellos.

La división territorial.- Subsiste aún la mayor irregular división de nuestra Estado sin que en el último año haya sufrido modificaciones notables[...]

La desproporción de nuestros Distritos, por la diferencia notable en su extensión territorial, en el número de sus habitantes, o por las considerables distancias de los Municipios y demás localidades a sus centros, es difícil de remediarse. Para ello se debe contar como base, con un buen mapa del Estado, del que absolutamente carecemos, y con datos estadísticos exactos que también faltan; pero aún sin ellos deben continuarse vuestros trabajos para remediar en lo posible, los males a que aludo" (López, 1884:17).

La reflexión del secretario de gobierno nos permite entender los problemas que debían resolver para darle viabilidad a la organización jurisdiccional municipal del estado y que los recursos económicos fueran distribuidos y tuvieran los impactos deseados, ya que con la división existente la inversión no tenía mayores resultados, además de que no alcanzaba para resolver tantas solicitudes y demandas. Para 1884 el ramo de Fomento invirtió 15 296 pesos, un incremento menor con respecto a 1882, sólo 10%, con la misma

asimetría, la capital del estado recibió la mayor parte, 47% fue para las obras de Morelia, tres de éstas fueron de importancia para el gobierno del estado, reparar el palacio de gobierno, asiento del gobernador, reacomodar y establecer el palacio de justicia y la construcción de la carretera a Cuitzeo, que permitiría la comunicación directa con el estado de Guanajuato y el centro del país (López, 1884:46-47).

Una solución que se estableció a partir de la reforma hacendaria fue establecer, reordenar y clasificar las actividades productivas de cada distrito del estado, de manera que ese año se solicitaron y entregaron informes sobre las posibilidades agrícolas de cada uno de ellos, con el objetivo de fomentar su actividad y lograr mayores recursos para cada partido, su objetivo fue resolver la carencia de ingresos y vigorizar las finanzas públicas estatales y locales. Uno de los cuestionarios aplicados, con respuesta, se refirió a las posibilidades de cultivo y producción de las plantas más apropiadas a cada distrito que pudieran ser utilizadas en la industria, procesos productivos agroindustriales (López, 1884:83; Silva, 2015;139:173).

La centralización que se pretendió realizar con las funciones de gobierno, justicia y hacienda local entre el estado y los ayuntamientos, pareciera que se había logrado en parte hasta 1885, según el informe presentado al Congreso del estado, donde se señalaba ahora la imposibilidad de revisar las cuentas, modificaciones, informes, presupuestos autorizados y ejercidos por los gobiernos locales; se señala que buena parte de la información ha pasado por la revisión y autorización de los legisladores, quienes han aprobado las adendas, modificaciones y autorizaciones correspondientes; por lo que se comprometieron a revisar y aprobar, en su caso, los informes respectivos.

Un asunto que preocupó al Ejecutivo fue el envío de los informes de presupuesto de los padrones de propiedad e industria de los ayuntamientos, para aprobar el programa de recaudación y gasto, de la siguiente manera:

El Ejecutivo en cumplimiento de su deber y por otra parte de la íntima convicción de los saludables efectos que debía producir la ley a que nos referimos, inmediatamente que le fue transmitida para su publicación y observancia, señaló el reglamento respectivo un plazo prudente

a los Ayuntamientos, para que formaran y remitieran las ordenanzas, catastros y proyectos de arbitrios que previene el Artículo 2° de la ley citada, a fin de que tales documentos recibieran la superior aprobación (Pérez, 1885:21-22).

La información fue entregada de manera irregular y lo que ocasionó tal complicación que fue casi imposible analizarla y hacer una presentación que integrara cada municipio, por lo que se determinó proponer “un modelo de cuestionario” donde las autoridades municipales sólo llenaran la información requerida y así poder hacer las propuestas con mayor sustento y claridad. Lo anterior formó parte del informe de gobierno, mismo que señala, una vez más, la imposibilidad de tener un examen más claro, preciso y ordenado de los catastros de propiedad necesaria para aplicar los impuestos correspondientes.

La modificación de la política fiscal, donde los “propios” de los ayuntamientos tendían a desaparecer, de acuerdo con las leyes de 1857, pero que permitían y autorizaban el establecimiento de “arbitrios”, o sea, impuestos al consumo, a la circulación y demás, como una contradicción a la definición de la política fiscal que se buscaba; la reforma fiscal no ayudó a las haciendas locales, sino por el contrario, les mermó más su capacidad de autonomía fiscal, para hacerlas más dependientes del gobierno estatal (Pérez, 1885:22-23).

Para cerrar esta parte nos interesa recuperar algunos datos que se presentaron en los informes de gobierno para conocer los montos de inversión del ramo de Fomento en obras públicas en el estado de acuerdo con los lineamientos señalados y las leyes emitidas entre 1882 y 1896. Las cantidades las presentamos en el siguiente cuadro:

Cuadro I. Inversión en mejoras materiales del ramo de Fomento en Michoacán 1882-1896

	1882	1883	1884	1885	1892-1893*	1893-1894	1894-1895	1895-1896
Todos los ayuntamientos	33,150	33,849	64,680	39,840**	15,480	42,412	46,064	28,168

Fuente: Pérez, 1885: Anexo 41; Valdés, 1892-1894: Anexo 65; Valdés, 1894-1896: 245-263 *El dato es reducido por la falta de recursos; **La cantidad se refiere sólo a los siete primeros meses del año.

Las cantidades siempre respondieron a la recaudación obtenida y a las necesidades propias de los gastos del estado, por lo que no siempre fueron constantes, y a pesar de los intentos de apoyar a los municipios, esta participación no fue mayor a 5% del ingreso anual de la hacienda estatal, lo que nos indica que los apoyos fueron menores, sobre todo beneficiando más a la capital del estado, por encima de las demás necesidades, con especial énfasis en las obras consideradas por el gobierno estatal como sustantivas, los caminos y la comunicación.

Sirva lo anterior para demostrar la pérdida de los “viejos propios” de los ayuntamientos y la permanencia de los “arbitrios” como parte del diseño de la política fiscal del estado con respecto a los ayuntamientos michoacanos. Si bien parte de la reforma liberal buscó el establecimiento de la propiedad privada individual, también alteró la capacidad de recursos de estos gobiernos locales, aunado al incremento en la designación de nuevos ayuntamientos, por medio de la división jurisdiccional del territorio, que dividió y generó nuevos conflictos en la población y las autoridades locales, mismas que se hicieron presentes, asunto sobre el que no abordaremos más.⁶

Lo que sí nos interesa resaltar es la incapacidad del gobierno del estado, gobernador y legisladores, de lograr establecer una política fiscal necesaria que permitiera una modernización de esos gobiernos locales que mencionan constantemente en sus informes como parte sustantiva del estado, pero que en su política liberal no acabaron de darle la viabilidad, la autonomía fiscal, por el contrario, la mermaron constantemente, hasta que parte del ramo de Fomento sirvió para apoyar y promover obra pública en esos espacios, bajo el principio de inversión estatal.⁷

⁶ La relación entre el presupuesto y la inversión en fomento se abordará en otros textos, por ahora, sólo nos interesa hacer la referencia respecto al gasto de inversión en los ayuntamientos.

⁷ Los informes de gobierno (memorias) siguientes mantuvieron el mismo discurso, medidas de control y fiscalización, sobre los ayuntamientos, lo que provocó, sin duda, la quiebra de las haciendas locales y la dependencia cada vez mayor de los ingresos estatales.

La obra y servicios públicos en Morelia

La obra pública en la ciudad de Morelia fue llevada a cabo, como en todas las ciudades, desde periodos anteriores, por el ayuntamiento a través de los llamados propios y arbitrios, que se integraron por bienes inmuebles donados, cedidos por la autoridad y particulares, que se conformaron como parte del ayuntamiento, éstos fueron arrendados a particulares para su usufructo, por tiempos definidos; otros fueron los que arrendaron para el abasto de las ciudades, como fueron el piso en las plazas públicas, el rastro para la venta de carne, la vigilancia y control sobre el intercambio. Por otro lado, los arbitrios fueron gabelas temporales que se establecieron para resolver algunos gastos referentes a las obras públicas. Ambos recursos, sumados a los préstamos establecidos (deuda pública) permitieron financiar los gastos propios de los pueblos, las villas y las ciudades. El tránsito al periodo liberal cambió considerablemente esta condición fiscal, pues fue necesario establecer impuestos que cubrieran las obligaciones de los ciudadanos y que fueran invertidos en bienes y servicios públicos para el bienestar de ellos (Uribe, 1991:101-125; Silva, 2015;139:173; Zúñiga, 2018; Silva, 2020).

A través de los informes de gobierno hemos podido vislumbrar dos asuntos que impactaron en la autonomía fiscal de los ayuntamientos, el primero fue la centralización de las funciones, donde la hacienda local tuvo que presentar informes y disposiciones respecto a sus ingresos; el segundo fue la incapacidad de reformar los impuestos municipales, como hemos mencionado. Sin embargo, el estado buscó apoyar estos gastos con varias disposiciones que permitieran mantener servicios y obras públicas en todos los municipios del estado, a través de varias disposiciones legales. Veamos ahora cómo es que se hizo la inversión en estos servicios en algunos ayuntamientos, principalmente en la capital del estado.

La evidencia presentada demuestra que la hacienda pública estatal se había recuperado y gozaba de ingresos constantes y suficientes, mismos que sirvieron para distribuirlos de acuerdo con la política fiscal establecida, la aplicación fue acorde al presupuesto, pero también deja ver la incapacidad

del ayuntamiento de Morelia para enfrentar los gastos inherentes a sus obligaciones, por lo que el gobierno estatal, a través del ramo de Fomento, decidió apoyarlo y llevar a cabo obras públicas que tenían que ver con el establecimiento de las instituciones de gobierno, justicia y hacienda, educación, beneficencia y servicios públicos.

La política fue amplia e intentó, dentro de las posibilidades fiscales, resolver asuntos básicos de la mayoría de los municipios, como fue la distribución de recursos en el año de 1884, donde se dispersaron a Uruapan, al apoyar con 225 pesos “la compostura del camino carretero hacia Pátzcuaro”; a Santa Clara se le subvencionaron 350 pesos para “la reconstrucción de un puente del camino que va a Pátzcuaro”; a los Reyes se le proporcionaron 500 pesos para “la reedificación del puente llamado del Salitre”; a Tlalpujahu se le dieron otros 500 pesos para culminar la construcción de las casas Consistoriales, entre otras obras más. Como se puede observar, el apoyo fue definido a partir de la necesidad de servicio que impactara a la mayoría de la población (López, 1884:14-15).

Bajo ese esquema la capital del estado, dada su importancia política, judicial, hacendaria, comercial y demás, recibió mayor cantidad de beneficios, por encima de otros ayuntamientos, para el mismo año se puede observar que el apoyo se amplió a otras obras públicas, que beneficiaron a la población, pero que no fueron parte de la definición de fomento que tenían los diputados del momento, veamos estos casos en los siguientes ejemplos:

En el mismo periodo se ha empleado la suma de diez mil pesos en la reposición del edificio de San Nicolás de Hidalgo; y más de setecientos en reposiciones indispensables hechas a los edificios que se encuentran establecidos los Hospicios de esta ciudad [...]

También en las garitas de la ciudad se han ejecutado obras de alguna importancia. Reparadas en años anteriores y puestas en buen estado las del Norte y Oriente, quedaban por concluir la situada al Poniente de la ciudad[...]

El Ejecutivo del estado en vista de la escasez de fondos municipales, tomó a su cargo la compostura de algunas calles de esta ciudad.

Se han empleado en ese objeto cerca de setecientos pesos y se han concluido algunas cuadras de la primera calle nacional y los embanquetados que se habían empezado en la segunda.

La construcción de la calzada en el lago de Cuitzeo se ha continuado sin interrupción y desde el día 5 de febrero último quedó puesta al servicio público[...] (López, 1884:12-13).

La primera y última parte de la cita hacen referencia a las obligaciones que habían sido asignadas al gobierno del estado, por ejemplo: la educación, la salubridad, la beneficencia y los caminos; estos servicios se realizaron con ingresos definidos para ello, mismos que fueron controlados por la hacienda estatal. Mientras que la segunda parte de la cita hacer referencia explícita a la incapacidad del ayuntamiento capitalino para cubrir esas obras, embanquetado, reparación de calles, entre otras.

Para 1885, en la memoria de gobierno, se insiste en la necesidad de tener recursos para las mejoras en los ayuntamientos, incluida Morelia, para ello se solicita la elaboración de un presupuesto que sería aprobado por el Congreso y vigilado por el Ejecutivo, que también apoya con recursos los gastos y mejoras materiales, esta medida se vuelve una constante, así se vio beneficiada esta ciudad con mayor apoyo desde obras para el gobierno, hasta para el público en general, como hemos visto. La inversión y reparaciones realizadas en Morelia entre 1882 y 1885 las podemos observar a continuación:

Cuadro II. Noticia de inversión en mejoras materiales, Morelia 1882-1885 (pesos)

Lugar	1882	1883	1884	1885	Total	%
Palacio de Gobierno	5,869	5,658	18,674	3,974	34,174	74,68
Calzada Cuitzeo	2,735	2,210			4,945	10,81
Hospicios de Morelia	783	536	752	795	2,808	6,14
Garita Poniente	2,685				2,685	5,86
Compostura varias calles	813	23			836	1,82
Calzada de Santiaguito	165				165	0,36
Calle Nacional	67				67	0,15
Calzada del Zapote	43				43	0,10
Escuela del cuartel 2	33				33	0,08

Lugar	1882	1883	1884	1885	Total	%
Total	13,193	8,427	19,425	4,769	45,756	100

Fuente: Pérez, 1885:81-85.

El gasto fue realizado por el gobierno estatal en la ciudad de Morelia, de acuerdo con las necesidades y recursos disponibles, ello se aprecia en el cuadro anterior, donde el año de 1882 fue en el que más se invirtió de todos, con obras dedicadas a la ciudad, aunadas a otras que tenían un impacto más amplio, como fue la calzada de Cuitzeo, o bien, la reconstrucción del palacio de gobierno. De esos gastos, unos tuvieron aporte federal, como éstos, mientras que otros tuvieron su propio fondo de recaudación, como fueron los hospicios y las escuelas, en tanto que las demás calles, calzadas y garitas fueron gastos que se realizaron con apoyo del ayuntamiento y de los vecinos de la ciudad.

Para 1886 la información se desglosó en la inversión de la hacienda pública y las subvenciones realizadas al ayuntamiento de Morelia, aunque cabe señalar que los primeros impactaron directamente a la población moreliana por estar ubicados precisamente en la ciudad. Veamos, se compusieron tanto el palacio de gobierno, con una inversión de 65 pesos, como el de justicia, que requirió una inversión mayor, 275 pesos, a esto hay que sumarle las subvenciones realizadas a los ayuntamientos michoacanos, en el caso de Morelia se apoyó con 1 000 pesos para las modificaciones del mercado de San Agustín, que por otro lado fue el mayor aporte a éstos en ese año (Pérez, 1886: Anexo 20).

Como podemos apreciar, la inversión, única y/o compartida con el ayuntamiento de la capital, fue irregular, los ingresos se consolidaban, pero los gastos también, y aunque hubo superávits éstos no fueron lo generosos que se requerían, como hemos podido apreciar; sin embargo, el apoyo a la capital fue constante, aunque a veces escaso, en estos años de 1882 a 1890 aproximadamente. Mientras que para los siguientes las condiciones fiscales cambiaron y la política fiscal sufrió adaptaciones, con un apoyo más consistente, siempre de acuerdo con los ingresos, para la ciudad capital.

Para el bienio de 1892 a 1894, gobernado por Aristeo Mercado, podemos ver que la inversión se multiplicó en los ayuntamientos en general, así lo constatan los datos presentados al congreso del estado en la memoria sobre la administración pública local. La información es detallada por municipalidad, donde destaca el crecimiento de los ingresos de la capital y, por tanto, una inversión más amplia y detallada, la que se presenta por los diversos rubros registrados, por ejemplo, los gastos en las calles fueron construcción, reparación, modificación y mejoras, divididas por cuartel; jardines y paseos, con una inversión de 2 317 pesos, más 193 pesos para el mantenimiento de las bancas, el quiosco, las macetas y las semillas; del cuartel primero de los Infantes, del Santo Niño, de la Esperanza y Fábrica, de la Aurora, los Pasillos de la Catedral, de la Enseñanza, de Mira al Llano, del Gitano, del Comercio y del Prendimiento. Cuartel segundo: del Nogal, del Poblano, del Ruiseñor, del Desván y del Depósito, de las Musas. Cuartel tercero: del Cuartel, de Brasil, de los Bobos, del Flojo, de la Calandria, del Crepúsculo, de las Alcantarillas, del Parrasa, del Panal, del Laurel. Cuarto cuartel: de Morelos y Celio, del Estanque, del Duende, del Forastero y la Columna, de la Aldea, del Tapón, del Águila, de Cocheras, del Tunante, de Marte, de San Francisco, Plaza de los Mártires; además se repararon baches y mingitorio (Valdés, 1892-1894: Anexo 65).

Respecto al concepto de los paseos se invirtieron 3 438 pesos en reparación y reacomodo de las fuentes públicas, en beneficio de la población: como fueron el Jardín de la Plaza de los Mártires, Paseo de San Pedro, Jardín de la Paz, Jardín de la Compañía, Jardín del Carmen, Jardín de Villalongín, Jardín Juárez, Jardín Azteca, Jardín de las Rosas, Paseo de las Lechugas y Calzada de Guadalupe; así como la ubicación de las fuentes, que dejamos para otra ocasión. Del ramo de cañería se gastaron 1 500 pesos con cargo al erario municipal; mientras que se hicieron obras para particulares y establecimientos por un monto de 1 624 pesos para que tuvieran abasto de agua en casas, el Hotel Central y los Baños de las Delicias. En el Teatro Ocampo se invirtieron 698 pesos en la reparación de óleo del techo, los pasillos, las plateas y los palcos, pintura a estatuas, pedestales, puertas, antepechos y

demás, decoraciones, telones, cuartos de los actores, cielo raso, vestíbulo y demás (Valdés, 1892-1894:Anexo 65).

En el rubro de abastos el gasto fue de 88 pesos; en los mercados las reparaciones tuvieron un monto de 847 pesos, en los mercados Comonfort, de la Constitución y en la Plaza Rafael Carrillo, reparando azoteas, fachadas, desazolando cañerías, enjarres y blanqueo de paredes, reparación de puertas y ventanas, construcción de galeras con techo de tejamanil, conducción de aguas con caños, construcción de puestos de madera y tejamanil, se pusieron bancas y piletas en la Plaza nombrada en honor al gobernador Rafael Carrillo. Por lo que respecta a las cárceles, iniciando con la de hombres, la inversión consistió en blanqueo de la cárcel, reparación de goteras de la azotea, resanado de paredes, con un gasto de 50 pesos. En la de mujeres el gasto fue de 54 pesos, se reconstruyó la cocina de piedra y madera, con dos hornillas grandes, cinco chicas y un tendido para los metates, recorrido de la azotea y blanqueo del edificio (Valdés, 1892-1894:Anexo 65).

Policía de aseo, que implicó la limpia de las calles de la ciudad, transporte de piedras para el empedrado de las mismas, cargas de escombros, tepetate, cascajo y tierra, transporte de maíz para el abasto, aunque no se indica el costo efectuado. El palacio municipal tuvo algunas reparaciones con un monto de 86 pesos en la compostura del piso, enjarrando y blanqueo de paredes, se abrió una pieza más, así como ventanas con terraplén, se repararon goteras de la azotea, se reforzaron los pretiles y el mingitorio y se reparó un tragaluz. En las tres tenencias, Santa María de los Altos, Capula y Chiquimitio se invirtieron 360 pesos con gasto compartido con los vecinos, para arreglar una calle, empedrar otras y la reedificación del Juzgado y una cárcel (Valdés, 1892-1894:Anexo 65).

Veamos el siguiente cuadro para tener mayor claridad de la inversión en obra pública realizada por en el ayuntamiento moreliano y sus tenencias:

Cuadro III. Gasto en obra pública en Morelia 1892-1894 (pesos)

Rubro	Inversión	Porcentaje
Paseos	3,438	30,54
Calles	2,317	20,59

Rubro	Inversión	Porcentaje
Cañerías particulares	1,624	14,42
Cañerías públicas	1,500	13,33
Mercados públicos	847	7,53
Teatro Ocampo	698	6,20
Tenencias: Santa María de los Altos, Capula y Chiquimitio	360	3,20
Ornamentos de calles	193	1,72
Cárceles	104	0,93
Abasto público	88	0,78
Palacio municipal	86	0,76
Total	11,255	100

Fuente: Valdés, 1892-1894: Anexo 65.

Como se puede apreciar, las reparaciones se incrementaron a partir de tener mayores ingresos, en estos ejemplos podemos observar varios cambios sustantivos en torno a la inversión de recursos para el fomento productivo y de servicios en la capital. En el cuadro II se observa un gasto mayor en las obras que tenían una mayor relación con las funciones de gobierno, caminos y demás, siendo la parte mayor; en el cuadro III, notamos un cambio radical, el gasto se dedicó a la obra y servicios públicos de la capital, más de 50% fue invertido en dos rubros, establecimiento, reordenamiento y ornato de paseos y calles de la capital; el segundo rubro fue el abasto de agua, tanto para el público en general, como particulares, con formas amplias de inversión, los dueños de casas pagaban parte del servicio domiciliario.

Los demás rubros del gasto están definidos por las mismas necesidades de servicio para la población de Morelia, con un apoyo menor a las mejoras del palacio municipal, a diferencia de otros años. Todo ello permite ver los cambios que se generaron en la definición de la política económica y las políticas aplicadas a los ayuntamientos, con la asimetría ya mencionada y que se hace evidente en varios de los ejemplos que hemos referido. En este caso el ayuntamiento y la población se vieron beneficiadas por este impulso estatal, fue obvio, las oficinas del gobierno estaban asentadas en este espacio urbano, por lo que la inversión en estos servicios debía estar acorde a las necesidades de las instancias gubernamentales.

La inversión en obra pública fue incrementándose conforme terminaba el siglo xix, fundamentalmente en la reparación de calles y banquetas, paseos y parques públicos y cañería, lo que demuestra un interés importante en mantener en buen estado a la ciudad y cumplir con el bienestar de la población; los demás rubros iban en el mismo sentido, aunque la inversión fue menor, la diversión, la seguridad y demás fueron funciones que cumplió el cabildo a través de los gastos en las diversas actividades que tenían los habitantes ciudadanos.

Conclusiones

Después de haber revisado las evidencias sobre la reforma hacendaria estatal y local, para ordenar las finanzas podemos concluir que uno de los objetivos fue centralizar, ordenar, vigilar y hacer eficientes los ingresos de los ayuntamientos de acuerdo con la concepción que se tenía, para ello se realizaron bastantes intentos por darle una viabilidad y no descuidar las funciones de éste con los habitantes. Para ello dos actividades fueron importantes, una la cooperación con el gobierno estatal para elaborar, ordenar y recaudar los impuestos que se asumieron desde el Congreso michoacano, como fue la contribución directa, la contribución predial, el registro civil, entre otros; mientras que la otra fue que los cabildos tuvieran orden y control sobre el ejercicio hacendario, de gobierno y de justicia, asuntos que le permitirían mantener la paz y realizar las obras y servicios públicos necesarios.

Ambas obligaciones de los cabildos fueron resueltas de manera aleatoria y tardada, podemos decir que empezaron a cumplirse conforme avanzó el siglo xix, sobre todo la referida a los padrones, informes, catastros, cuestionarios y demás. Respecto al ordenamiento y definición de nuevos impuestos que sustituyeran las viejas "gabelas", la tarea quedó inconclusa, como vimos, se mantuvieron los propios y arbitrios, característicos de los ayuntamientos del antiguo régimen, para distinguirlos, la base más importante de ellos estuvo sustentada en la propiedad corporativa que, como recordaremos, estaba en

contra de las leyes desamortizadoras; el otro ingreso, arbitrios, estaba definido por el consumo de productos perecederos, lo que no coincidía con la nueva política fiscal establecida desde 1870.

Aun así, el Congreso michoacano aprobó hacia finales del siglo XIX la permanencia de éstos, incluso su incremento y nuevos cargos de acuerdo con las necesidades de los ayuntamientos. Aunado a lo anterior, la división territorial, por lo que se menciona en los informes de gobierno consultados, no fue la más apropiada, podemos señalar que la constante aprobación de establecimiento y desaparición de ayuntamientos en el periodo estudiado, la indefinición jurisdiccional y la incapacidad de establecer unas finanzas acordes a las reformas fueron el principal obstáculo.

Una parte importante fue que los ingresos estatales se vieron incrementados en el periodo y eso permitió que una proporción del ramo de Fomento fuera invertida en las mejoras materiales de estos espacios. La distribución fue desigual, la capital recibió la mayor parte, mientras que los demás ayuntamientos recibieron partes proporcionales a sus habitantes y necesidades, lo que evidentemente no fue suficiente. Es de notar que la definición del concepto de fomento se amplió y no sólo se utilizó para aquellas obras públicas sujetas a este principio, sino que, en el caso de Morelia, capital del estado, se llegó a participar de manera conjunta con el gobierno nacional, en las obras y servicios públicos, como ha quedado demostrado.

Sin embargo, las finanzas del ayuntamiento moreliano no alcanzaron para realizar las obras necesarias, el apoyo recibido por el gobierno del estado, las inversiones conjuntas, entre particulares y ayuntamiento, así como la inversión privada en ciertos servicios, permitió que esta ciudad recibiera mayores adelantos que otras. Hemos visto que la inversión de mejoramiento del esparcimiento, de espacios de comercio, de apertura de calles y demás, se hicieron hacia fines del siglo XIX.

Los beneficios promovidos por estas participaciones permitieron que la ciudad de Morelia empezara un cambio en su entorno, mejoras que ayudaron a tener una entrada menos violenta al siglo XX. Falta conocer cuál fue

el balance de las finanzas municipales, sobre qué estaban sustentadas, qué balanza de pagos se mantuvo en ese periodo, en qué momento dejaron de tener bienes inmuebles, en fin, varios asuntos que completen esta visión.

Bibliografía

Documentales

Actas Constitucionales mexicanas, 1981:IX:680-698; 1981, X:2-18.

González, M. (1877). *Memoria presentada por el ciudadano general de división, al Ejecutivo de la Unión, al Estado de Michoacán y a la Legislatura del mismo. Sobre el uso de las facultades discrecionales que le fueron concedidas para reorganizar política y administrativamente dicho estado*. Morelia: Imprenta del Gobierno en Palacio.

López, N. (1882). *Memoria presentada a la Legislatura del Estado de Michoacán de Ocampo por el Secretario de Gobierno en la sesión del 31 de mayo de 1882*. Morelia: Imprenta del Gobierno en Palacio.

_____ (1883). *Memoria presentada a la Legislatura del Estado de Michoacán de Ocampo por el Secretario de Gobierno en la sesión del 31 de mayo de 1883*. Morelia: Imprenta del Gobierno en Palacio.

_____ (1884). *Memoria presentada a la Legislatura del Estado de Michoacán de Ocampo por el Secretario de Gobierno en la sesión del 31 de mayo de 1884*. Morelia: Imprenta del Gobierno en Palacio.

Macedo, P. (1989). *La evolución mercantil. Comunicación y Obras Públicas. La Hacienda Pública*. Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México. México: Facultad de Economía, UNAM.

Pérez G., F. (1885). *Memoria sobre los diversos ramos de la Administración Pública leída ante el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en las sesiones del 21 y 23 de mayo de 1885 por el Secretario de Gobierno*. Morelia, Imprenta del Gobierno.

_____ (1886). *Memoria sobre los diversos ramos de la Administración Pública leída ante el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en*

la sesión del 25 de mayo de 1885 por el Secretario de Gobierno. Morelia: Imprenta del Gobierno.

Valdés, L., (1892-1894). *Memoria sobre la Administración Pública del Estado de Michoacán durante los dos primeros años de gobierno del C. Aristeo Mercado, por el Secretario de Gobierno.* Morelia: Imprenta del Gobierno.

_____ (1894-1896). *Memoria sobre la Administración Pública del Estado de Michoacán durante los dos primeros años de gobierno del C. Aristeo Mercado, segundo bienio, por el Secretario de Gobierno.* Morelia: Imprenta del Gobierno.

Textos

Carmagnani, M. (1994). *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911.* México: FCE / El Colegio de México / Fideicomiso Historia de las Américas.

Coromina, A. (1890). *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidas por el gobierno del Estado de Michoacán.* Morelia, Imprenta de los hijos de Arango.

Hernández, J. (2013). *La formación de la Hacienda pública mexicana y las tensiones centro periferia, 1821-1835.* México: El Colegio de México / Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora / UNAM.

Jáuregui, L. (2005). "Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos en México, 1821-1855", en L. Aboites y L. Jáuregui, *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX.* México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Lomelí, L. (2018). *Liberalismo oligárquico y política económica. Positivismo y economía política del Porfiriato.* México: FCE / UNAM.

López, O. (2012). *Finanzas del ayuntamiento de Valladolid-Morelia (1824-1830).* México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (Tesis lic.).

López, D. (2019). *El poder legislativo de Michoacán. Proyectos sobre la organización de los ayuntamientos 1824-1832.* México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (Tesis mtria.).

- Marichal, C., M. Miño y P. Riguzzi (1994). *El primer siglo de la Hacienda Pública del Estado de México, 1824-1823*. México: El Colegio Mexiquense, Gobierno del Estado de México.
- Márquez, G. (1999). *La administración hacendaria de Matías Romero*. México: Centro de Estudios Económicos / El Colegio de México.
- Ortiz, J. y J. Serrano (2007). *Ayuntamientos y el liberalismo gaditano en México*. México: El Colegio de Michoacán, Universidad Veracruzana.
- Pérez, J. (2002). "Crisis y reforma fiscal", en J. Pérez, *Crisis fiscal. Reforma hacendaria y consolidación del poder. Tres ensayos de historia económica del Porfiriato*. México: BUAP / ALEPH.
- Salinas, M., D. Birrichaga y A. Escobar (2011). *Poder y gobierno local en México, 1808-1857*. México: El Colegio Mexiquense / El Colegio de Michoacán / Universidad Autónoma del Estado de México.
- Sánchez, E. (2014). *Pensar la Hacienda Pública. Personajes, proyectos y contextos en torno al pensamiento fiscal en Nueva España y México (siglos XVIII-XX)*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Serrano, J. (2007). *Igualdad, uniformidad y proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora / El Colegio de Michoacán.
- _____ (2015). *Historia de la Hacienda Pública de Michoacán, 1786-1951. Una historia larga*. México: Facultad de Historia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo / El Colegio de San Luis.
- Silva, J. (2015a). *La reforma fiscal de los ayuntamientos novohispanos (1765-1812)*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT) / Universidad de Alcalá / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- _____ (2020). "La ciudad de Valladolid, Michoacán, y sus gastos en mejora para el bien común, 1765-1822", en Manuel Montero (Ed.), *Construcción de la ciudad contemporánea. Infraestructura, sociedad y espacios urbanos*. Bilbao: Universidad del País Vasco, Colección Historia de la población, pp. 291-311

- _____ (2020a). "La organización de los presupuestos en la Hacienda Pública en Michoacán, 1824-1830". En Cortés, M., Uribe, J. y Silva, J. (Coord.), *Industria, empresarios, trabajadores, sociabilidades laborales y educación para el trabajo, siglo XIX y XX*. México, Facultad de Historia, Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
- Uribe, J. A. (1991). "Morelia: durante el porfiriato, 1880-1910", en G. Sánchez, et al., *Pueblos, Villas y Ciudades de Michoacán en el Porfiriato*. México: Instituto de Investigaciones Históricas / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Zúñiga, E. M. (2018). *Obras públicas en Morelia: una mirada al perfil urbano durante el porfiriato, 1892-1910*. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (Tesis lic.).