

María José Garrido Asperó

Licenciada, maestra y doctora en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Profesora investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, adscrita al área de Historia Social y Cultural. Ha publicado diversos textos sobre la cultura política durante la guerra de Independencia y el primer imperio mexicano, entre ellos: *Las fiestas cívicas históricas en la ciudad de México, 1765-1823*, Instituto Mora, México, 2006, y "Soborno", "fraude", "cobecheo". *Los procedimientos para evitar la manipulación electoral en las primeras elecciones del México independiente, 1821-1822*, Instituto Mora, México, 2011.

Resumen

Este artículo analiza las dificultades por las que atravesó la Diputación Provincial de México para pagar los gastos de la representación política en el primer Congreso Constituyente mexicano. En él se propone que fueron la crisis económica y la parálisis administrativa las razones que explican el fracaso del primer intento de construcción de un Estado independiente. En ese contexto, el tema de las dietas se convirtió en uno más de los muchos asuntos que indispu-

sieron los ánimos entre Agustín de Iturbide y el Congreso y se relacionó con otros de gran trascendencia en el proceso de construcción del Estado-nación, como fueron el sistema de representación política y el quórum del Congreso, es decir, con la legitimidad del poder legislativo. También permite observar el surgimiento de una nueva y distinta ocupación, la del legislador.

Palabras clave:

Cultura política; congresos; imperio mexicano; Iturbide; representación política; diputados; dietas.

Fecha de recepción:
julio de 2012

Fecha de aceptación:
agosto de 2012

Who Pays the Costs of Political Representation? The Allowances of the Province of Mexico in the First Mexican Constituent Congress

María José Garrido Asperó

B. A., M. A. and Ph. D. in History from the Humanities Faculty, UNAM. Full-time research professor at the Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora attached to the area of Social and Cultural History. She has published several articles on political culture during the War of Independence and the First Mexican Empire including: *Las fiestas cívicas históricas en la ciudad de México, 1765-1823* (Instituto Mora, México, 2006) and "Soborno", "fraude", "cohecho". *Los procedimientos para evitar la manipulación electoral en las primeras elecciones del México independiente, 1821-1822*, Instituto Mora, México, 2011.

Abstract

This article discusses the difficulties that arose in the Provincial Government of Mexico in paying for the expenses of political representation in the first Mexican Constituent Congress. It suggests that the economic crisis and administrative paralysis explain the failure of the first attempt to build an independent State. In this context, the issue of allowances became yet another of the many issues creating friction

between Agustín de Iturbide and Congress. It was associated with other extremely important issues in the process of building the nation-State such as the system of political representation and the quorum of Congress, in other words, the legitimacy of the legislative branch. It also reveals the emergence of a new and different occupation, that of legislator.

Key words:

Political Culture; congresses; mexican empire; Iturbide; political representation; deputies' allowance.

Final submission:
July 2012

Acceptance:
August 2012

¿Quién paga los gastos de la representación política? Las dietas de los diputados de la provincia de México en el primer Congreso Constituyente mexicano*

María José Garrido Asperó

Me consta de cierta ciencia y evidencia que algunos señores diputados se hayan en tan grave necesidad y escasez para su manutención, que se han visto precisados, unos a vender sus muebles indispensables, otros a empeñar piezas de ropa, y otros a pedir prestado. Estos hechos, cuyo único motivo ha sido el patriótico celo de no dejar de asistir a las sesiones del soberano Congreso, es una heroicidad; pero al mismo tiempo deben ser ruborosos y sensibles a toda corporación.¹

INTRODUCCIÓN

La historiografía que se ocupa del primer imperio mexicano, o que cronológicamente toca este periodo, ha ofrecido una explicación bastante razonada sobre los principales temas e intere-

ses que enfrentaron a los distintos personajes e instituciones de la época. Ha explicado las razones del fracaso del imperio y ha tendido los puentes explicativos necesarios con la república. Ha señalado como principales motivos de conflicto la distinta interpretación que las facciones hicieron sobre el importante tema de la fuente de la que emanaba la autoridad soberana; la crisis de legitimidad política provocada por la necesidad de sustentarse y negar a la vez el código gaditano y hacer frente a los afanes secesionistas y aspiraciones autonomistas de las regiones; las rivalidades planteadas entre los poderes ejecutivo y legislativo y las diferencias suscitadas entre quienes deseaban establecer una monarquía constitucional que contara con un legislativo fuerte, aquellos que deseaban contara con un ejecutivo poderoso y quienes se pronunciaban por un sistema republicano.

Los especialistas del periodo han señalado también las consecuencias negativas que tuvo en ese primer intento de construcción de un Estado independiente la bancarrota en que se encontraba el imperio tras los devastadores años de guerra insurgente y la salida de los capitales de los peninsulares que no quisieron reconocer la independencia; la dificultad de

* Esta investigación fue hecha durante la estancia sabática que realicé en el Center for US-Mexican Studies de la Universidad de California, campus San Diego con el apoyo del CONACYT. Agradezco en este espacio al doctor Alberto Díaz-Cayeros, director del Centro y, de manera muy especial, al doctor Eric Van Young, quien hizo posible esa estancia y quien compartió conmigo su inmensa sabiduría.

¹ *Actas*, 1980, sesión del 23 de mayo de 1822.

hacer frente a la economía con un comercio inexistente y una minería y agricultura que no repuntaban, con un Ejército enorme deseoso de recompensas y una burocracia en crecimiento que exigía salarios. La amenaza de reconquista y la inestable adhesión de los territorios centroamericanos han sido también considerados elementos perturbadores para el imperio mexicano.²

En este artículo me ocupo de analizar las dificultades por las que atravesó la Diputación Provincial de México para solventar los gastos de la representación política en el primer Congreso Constituyente mexicano. La intención es sumar a todos los elementos explicativos enunciados que dan cuenta de los avatares del imperio, uno más. Este se refiere a la dificultad que representó el establecer y dar vida a las instituciones liberales, así como a señalar las muy complicadas circunstancias —principalmente económicas— que involucraron al universo de instituciones y actores que tras la disolución de la monarquía española intentaron establecer un nuevo gobierno. Durante este periodo debieron crearse, funcionar y convivir un poder ejecutivo, un poder legislativo, varias diputaciones provinciales y cientos de ayuntamientos constitucionales. Estas modernas instituciones debían integrarse, salvo el ejecutivo, a través de largos y complejos procesos electorales; debían estar adecuadamente constituidas en términos de legitimidad política y demandaban para su correcto funcionamiento de la asignación de recursos. Recursos inexistentes.³

² Anna, *Imperio*, 1991; Arenal, *Modo*, 2002; Avendaño, "Gobierno", 2001; Ávila, *Libertad*, 2004, y Frasset, *Caras*, 2008.

³ La crisis económica heredada de la guerra de Independencia fue agravada por las medidas fiscales

La ineficaz búsqueda y distribución de fondos públicos destinados a pagar las primeras labores legislativas del México independiente permite apreciar que fue la precaria situación económica y el desorden en la administración lo que aniquiló el primer intento de construcción de un Estado independiente y no el predominio de un espíritu republicano que rivalizara con la opción monárquica constitucional. En este artículo se propone que el fracaso del imperio no radicó tanto en la confrontación ideológica sobre la forma de gobierno que se debía adoptar sino que en buena medida se debió a la bancarrota fiscal y hacendaria que imposibilitó el establecimiento de las instituciones de gobierno que debían contribuir a la formación de un Estado-nación. Esa situación económica adversa no pudo ser resuelta y aumentó la confrontación entre las facciones.

En ese contexto el tema de las dietas se convirtió en uno más de los muchos asuntos que indispusieron los ánimos entre Agustín de Iturbide y el Congreso y se

adoptadas por Iturbide, quien sin contar con un sistema de Hacienda pública del que dependía el funcionamiento del gobierno, redujo en aproximadamente 57% los ingresos. Suprimió todas las contribuciones extraordinarias de guerra, abolió el tributo indígena, redujo la alcabala de 16 a 6%, sustituyó los impuestos mineros por una única contribución de 3%, entre otras. Algunas medidas que se echaron a andar sin éxito con la intención de aliviar la situación económica general fueron los préstamos, forzosos y voluntarios, los donativos, la venta de temporalidades, la reducción de salarios de los funcionarios públicos e incluso la contribución directa. Sobre la crisis económica del imperio y los proyectos para arreglar la Hacienda pública véase Ludlow, "Elites", 1998; Valle, "Empréstitos", 1998; Rodríguez, "Acercamiento", 1998; Jáuregui, "Tributaria", 2006; Arroyo, "México", 2006, y Frasset, *Caras*, 2008.

relacionó con otros de gran trascendencia en el proceso de construcción del Estado-nación, como fueron el sistema de representación política y el quórum del Congreso, es decir, con la legitimidad del poder legislativo.⁴

El estudio de este tema permite también observar el surgimiento de una nueva y distinta ocupación, la del legislador, entendida como la labor desempeñada por aquellos individuos que tras un proceso electoral debían dedicarse a la discusión pública de los asuntos de interés público para redactar una Constitución. La necesidad imperiosa de definir un nuevo Estado convirtió a estos hombres en políticos y legisladores.⁵ Actividad por la que debían recibir una retribución económica del Estado.⁶

⁴ Como se sabe, la distinta interpretación que personajes y facciones hicieron de la soberanía dio lugar a una muy complicada relación entre Agustín de Iturbide y los grupos borbonista y republicano del Congreso. El legislativo se atribuyó el ejercicio pleno de la soberanía desde el día de su instalación, lo que provocó una serie de enfrentamientos entre los poderes que desembocaron en una especie de parálisis administrativa.

⁵ La revolución política liberal a que dio lugar la aprehensión de Fernando VII, la reunión de las primeras instituciones que intentaron gobernar a la monarquía en ausencia del rey, la convocatoria y reunión de las Cortes extraordinarias y ordinarias peninsulares, los procesos electorales realizados, la participación legislativa de los representantes de los territorios de ultramar en ellas, así como las formas de organización política de los insurgentes y la experiencia legislativa del Congreso de Chilpancingo, son los antecedentes que explican el surgimiento de los primeros legisladores en el México independiente. Varios diputados habían participado en alguna de esas asambleas. Véase Noriega, "Grupos", 1999.

⁶ El *Diccionario de la lengua castellana por la Real Academia Española* define en su edición de 1822 a los

SOBERANISMO LEGISLATIVO

En noviembre de 1821 la Soberana Junta Provisional Gubernativa del imperio mexicano publicó los criterios con base en los cuales debía realizarse el proceso electoral para elegir a los diputados representantes de la soberanía nacional del imperio.⁷ El artículo 18 de esta convocatoria indicaba claramente que sería responsabilidad de las diputaciones provinciales proporcionar a sus diputados las dietas o recursos suficientes para desempeñar sus funciones legislativas y los necesarios para trasladarse de su lugar de origen a la capital imperial, es decir, los viáticos. Especificaba que estas instituciones de gobierno debían proponer las cantidades con que se gratificaría a sus representantes y que las diputaciones provinciales tenían también la obligación de sugerir los fondos de donde cada provincia podía obtener estos recursos. La convocatoria aclaraba que estarían exentos de este beneficio aquellos diputados que contaran con patrimonio o renta propia suficiente.⁸ Las diputaciones provinciales eran pues, para la Junta, las

vocablos dieta como: "El salario que gana cada día un juez de comisión", y salario como: "Aquel estipendio o recompensa que los amos señalan a los criados por razón de su empleo, servicio o trabajo", y como: "El estipendio que se da a todos los que ejecutan algunas comisiones o encargos por cada día que se ocupan en ellos, o por el tiempo que empleen en fenecerlos". Véase <<http://buscon.rae.es/ntlle/srvltGUIMenuNtllle?cmd=lema&sec>>.

⁷ Sobre la convocatoria del Congreso Constituyente mexicano, su elaboración y el proceso electoral, véanse Rodríguez, "Elecciones", 2002, y "Naturaleza", 2005; Ávila, "Primeras", 1998-1999, y Garrido, *Soborno*, 2011.

⁸ Soberana Junta Provisional Gubernativa (en adelante SJPG), "Convocatoria", 1821.

instituciones dependientes del poder ejecutivo encargadas de fijar el salario con que sería recompensada la labor legislativa.

Instalado el Congreso, se encargó a la comisión de gobernación el análisis de las dietas y viáticos de los diputados. A esta comisión se turnaron las consultas, quejas y propuestas que sobre las dietas enviaron las diversas diputaciones provinciales, las secretarías de Estado y las que algunos diputados y particulares a título individual hicieron.⁹ Esta comisión propuso al pleno de la asamblea el dictamen con base en el cual el Congreso intentó resolver este asunto. Más allá de las cantidades, de los plazos y mecanismos con que se debía gratificar a los legisladores, el tema del soberanismo del poder legislativo fue el que provocó reacciones inmediatas contrarias a lo planteado en la convocatoria anteriormente señalada.

Algunos diputados propusieron, y fue aprobado, que correspondía al Congreso y no a las diputaciones provinciales fijar el monto de las dietas, es decir, el salario de los legisladores. Con la intención de limitar los poderes del ejecutivo y las pretensiones autonomistas de las provincias, argumentaron que los diputados eran representantes de toda la nación y no de cada una de las regiones que integraban

⁹ Las diputaciones provinciales que mandaron consultas al Congreso sobre el tema de las dietas documentadas hasta el momento fueron Puebla, Veracruz, Nueva Galicia, Durango, México, San Luis Potosí, Oaxaca, Chiapas y Zacatecas. Las comisiones ordinaria y extraordinaria de Hacienda y la de poderes atendió los casos de Durango, Veracruz y Zacatecas. *Actas*, 1980, sesiones del 12, 13, 14, 20, 22, 23 y 29 de marzo; 1, 10, 19 y 23 de abril; 4, 6 y 18 de mayo; 3, 10 y 18 de junio; 5, 8, 12, 19 y 27 de julio; 6, 14, 17, 19 y 22 de agosto y 9 de septiembre de 1822.

el imperio.¹⁰ Para estos legisladores el Congreso era el poder facultado para aprobar todo lo relativo sobre este importante asunto, y las diputaciones eran las instituciones dependientes del poder ejecutivo encargadas de sugerir, gestionar y supervisar que se recaudaran los recursos con que se pagarían los gastos de la representación política.¹¹ Estos diputados se pronunciaron por resolver el asunto de manera similar a como lo habían hecho las Cortes españolas, que desde 1810 habían resuelto que era obligación de las juntas provinciales —después diputaciones— pagar la representación y que era competencia del legislativo fijar el monto.¹² La Constitución de Cádiz había ordenado, además, que era obligación de todos los ciudadanos financiar al gobierno según sus propias capacidades y que era facultad del legislativo fijar los gastos de la administración pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos y aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.¹³

¹⁰ *Actas*, 1980, sesiones del 1 y 10 de abril de 1822. Sobre los distintos contenidos del concepto de representación durante los primeros tiempos del sistema representativo, véase Pitkin, *Concepto*, 1985.

¹¹ Serrano, "Liberalismo", 2004, p. 201, ha demostrado que después de Casa Mata los legisladores otorgaron a los gobiernos provinciales y no al nacional la facultad de recaudar, usufructuar y fijar las modalidades de cobro y la base imponible de la llamada "pensión personal" y de otros impuestos.

¹² Decreto del 28 de noviembre de 1810; Orden i, 10 de junio de 1811; t. II, Orden del 23 de mayo de 1812; Orden del 20 de noviembre de 1811, en *Colación*, 1820, t. 1, y *Constitución*, 1985, vol. IV.

¹³ *Constitución*, 1985, vol. IV, arts. 8 y 131. Arroyo, "México", 2006, p. 153, afirma que uno de los cambios más significativos establecidos en la Constitución de Cádiz en términos de fiscalidad fue que se trasladaron las facultades fiscales del monarca a las Cortes.

Tras estas aclaraciones, el Congreso mexicano ordenó que así se hiciera. Dispuso que fueran las diputaciones provinciales las instituciones encargadas de proponer los fondos de donde podían obtenerse estos recursos. Debían ser también las encargadas de instrumentar y supervisar que se recaudaran en los pueblos y ayuntamientos de la jurisdicción que a cada diputación correspondía. Los legisladores ordenaron que las diputaciones debían “con expreso ascenso del jefe de provincia”, es decir, del presidente de la diputación, proponer al Congreso algo así como un plan de dietas que según los términos del artículo 335 de la Constitución de Cádiz debía ser aprobado por el poder legislativo. Los diputados ordenaron también que si estas medidas no eran suficientes, por lo pronto, y hasta que se resolviera el asunto, las diputaciones solicitaran en calidad de préstamo a la caja principal y foránea o a cualquier otro fondo público las cantidades necesarias para cubrir los gastos de la representación política.¹⁴

El artículo 335 de la Constitución de Cádiz establecía las funciones o tareas asignadas a las diputaciones provinciales. Entre las que ahora me interesa señalar disponía que estas instituciones de gobierno tenían la obligación de vigilar y aprobar la distribución de las contribuciones de los pueblos que la componían; debían velar por la buena inversión de los fondos públicos, examinar las cuentas de los ayuntamientos y proponer la creación de arbitrios. En cuanto a la recaudación de los arbitrios especificaba que las cuentas debían ser remitidas al gobierno para que una vez reconocidas y glosadas por el ejecutivo fue-

¹⁴ *Actas*, 1980, sesiones del 1 y 10 de abril de 1822.

ran aprobadas por el poder legislativo.¹⁵ Es decir, tanto en la legislación gaditana como por lo acordado por los diputados en el Congreso Constituyente mexicano, la representación política debía ser costeada por la población representada; el Congreso era el poder facultado para la toma de decisiones, y las diputaciones provinciales eran las instancias de gobierno encargadas de ejecutar las resoluciones del legislativo. Los ayuntamientos eran las unidades administrativas básicas que se ocuparían de la recaudación. Dejaron sí, a criterio de cada una de las diputaciones provinciales, fijar el monto que se debía erogar para pagar los viáticos de los diputados, es decir, los gastos del viaje de ida y vuelta que estos debían hacer para trasladarse a la ciudad de México, sede del poder legislativo.

Aclarado este importante punto, los diputados del imperio mexicano ordenaron que se debía gratificar con 3 000 pesos anuales a los representantes de la nación; que el pago sería mensual y contaría desde el momento en que cada uno de los electos presentara sus credenciales en el seno del poder legislativo.¹⁶ Ordenaron tam-

¹⁵ En términos generales las diputaciones provinciales debían promover la prosperidad de la provincia y en particular los intereses de los pueblos. Las tareas asignadas a cada diputación eran, además de lo ya señalado, cuidar el establecimiento de nuevos ayuntamientos constitucionales; formar el censo y estadística de su provincia; promover obras de utilidad común, educación, agricultura, industria y comercio; dar parte al gobierno de los abusos en la administración de los fondos públicos; velar por el correcto desempeño de las instituciones de beneficencia; informar a las Cortes de las violaciones a la Constitución y velar por la conversión de los indios. *Constitución*, 1985, vol. IV, tít. VI, cap. II, art. 335.

¹⁶ La comisión de gobernación había propuesto un salario de 3 000 pesos al año; algunos diputados

bién que a los representantes que ya recibían un salario por desempeñarse como empleados civiles, militares o eclesiásticos, se les completara la cantidad de 3 000 pesos anuales, y que estarían exentos de este pago aquellos diputados que contaran con patrimonio o renta propia suficiente. Estos acuerdos fueron publicados por decreto el 15 de abril de 1822.¹⁷

Los vocales de la Diputación Provincial de México solicitaron a la Regencia y al Congreso que fuera alguna de esas instituciones la que determinara quiénes eran los diputados que por gozar de renta propia suficiente estarían exentos de las dietas según ordenaba el decreto. Consideraban que esta decisión no era una facultad de la Diputación Provincial, y francamente deseaban evitarse posibles conflictos con los

solicitaron que fueran 2 500, otros 2 000 y varios se pronunciaron por los 3 000. *Actas*, 1980, sesión del 1 de abril de 1822. En 1821, la Comisión de Convocatoria de la SJPG encargada de elaborar la convocatoria del Congreso había propuesto que de preferencia no se pagara nada a los diputados y que esos recursos se usaran en asuntos más urgentes. Esta Comisión opinó que si se les entregaba una gratificación, esta no debía exceder los 2 000 pesos, y señaló que esos capitales fueran recogidos y gestionados por las diputaciones provinciales. SJPG, "Dictamen", 1821. Es muy probable que esas opiniones estuvieran influenciadas por la escasez de recursos, pues a finales de 1821 era tan grave la situación económica del imperio que las arcas del gobierno sólo contaban con 6 647 pesos. Serrano, "Liberalismo", 2004, p. 196.

¹⁷ *Actas*, 1980, sesiones del 1 y 10 de abril, 14 y 21 de junio de 1822. Los diputados suplentes serían pagados con las mismas cantidades y en los mismos periodos que los propietarios. Las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz habían ordenado en junio de 1811 que ningún diputado podía percibir doble ingreso. Véase Decreto del 28 de noviembre de 1810, en *Colección*, 1820, t. 1, y *Actas*, 1985, sesión del 10 de octubre de 1820.

diputados a quienes se les negara esta retribución salarial, pues pensaban que sus decisiones podían provocar disgustos o prestarse a malas interpretaciones. Poco tiempo después el Congreso ordenó que se pagara esa cantidad —3 000 pesos— a todos los representantes de la nación, y que el pago debía hacerse sin importar si el diputado contaba o no con recursos propios, a menos de que a título individual el legislador renunciara a sus dietas.¹⁸

Así, el gasto originado por la representación política recaía en los pueblos, en la población. Las nuevas y modernas instituciones de gobierno —ayuntamientos constitucionales y diputaciones provinciales— eran las encargadas de gestionarlo y distribuirlo. Haciendo cálculos aproximados, si se esperaba que el Congreso estuviera integrado por 162 diputados se debía recoger la cantidad de 486 000 pesos al año.¹⁹ La representación de la provincia de México, integrada por 27 diputados propietarios, significaría un gasto de 81 000 pesos, 16.6% del total, aproximadamente.²⁰

¹⁸ *Actas*, 1980, sesión del 14 de junio de 1822.

¹⁹ En el presupuesto de gastos elaborado por la Junta Nacional Instituyente a finales de 1822, para el año económico de 1823, se calcularon los gastos totales de la "representación nacional, incluso los de su secretaría y redacción del periódico" en 310 750 pesos. Esta era la partida más baja de los rubros incluidos en ese presupuesto, pues del total de 20 328 740 pesos sólo se destinaba al poder legislativo 1.52%. *Ibid.*, sesión del 17 de diciembre de 1822.

²⁰ La provincia de México dividida en 43 partidos debía elegir en principio a 28 diputados propietarios y a cuatro suplentes. En enero de 1822, cuando el proceso electoral estaba en marcha, la SJPG decidió que a Querétaro le correspondía nombrar un diputado, por lo que a la provincia de México correspondían sólo 27 diputados propietarios y tres suplentes.

Aunque en las sesiones del Congreso en que se discutió el asunto de las dietas ningún diputado hizo mención de las experiencias anteriores, personales y constitucionales, me interesa destacar varios asuntos. Por un lado, que para esas fechas, 1822, estaba, como indiqué ya, resuelto y ordenado por las Cortes peninsulares que era responsabilidad de las diputaciones provinciales pagar los gastos de la representación política; que correspondía al legislativo aprobar todo lo relativo a este asunto y que recaía finalmente en la población aportar estos recursos. Por el otro, que este era un asunto de discusión pública pues desde antes de consumarse la independencia algunos escritores habían señalado lo gravoso que era para América pagar la representación política. Por ejemplo, un autor que se autonombró El Pensador Tapatío, propuso en 1820 que para disminuir las cantidades erogadas por la representación política se eligiera como diputados a aquellos individuos que podían solventar sus gastos. Otro escritor, el doctor José Eustaquio Fernández, publicó un folleto en el que analizaba las propuestas hechas por la Comisión de Convocatoria al Congreso de la Junta Provisional Gubernativa en 1821. En cuanto a las dietas, se pronunciaba por asignar a los diputados, especialmente a los que no residían en la ciudad de México, una cantidad superior a los 2 000 pesos, y sostenía que este era un delicado e importante asunto. En un impreso anónimo publicado en 1821 se aseguraba que estaba muy mal

tes. Por la misma razón quedaron fuera los partidos de Querétaro y Cadereyta. Por ello la Diputación Provincial de México realizó el proceso electoral con la base de 41 partidos. *Estado*, 1821; *Colección*, 1822, pp. 134 y 150, y Garrido, "Soborno", 2011.

recompensada la labor de los diputados. Este autor opinaba que se los debía gratificar adecuadamente.²¹

Por último, que la Diputación Provincial de Nueva España (1820-1821) formó una comisión especial a la que se le encomendó resolver el tema de las dietas de los representantes novohispanos que asistirían a las Cortes ordinarias peninsulares de 1821.²² Esa Diputación resolvió temporalmente que los ayuntamientos cabeceras de las provincias que la integraban (México, Puebla, Valladolid, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro) debían aportar los recursos con que contarán y que lo que faltara se tomara de la Hacienda pública en calidad de reintegro. Decidió además que para resolver la escasez generalizada de recursos, atender las constantes y agobiantes demandas de propios y arbitrios de los ayuntamientos constitucionales y pueblos de la Diputación de Nueva España y cubrir las dietas de los legisladores que asistirían a las Cortes peninsulares, la Diputación debía elaborar una reglamentación general "sobre pensiones necesarias y suficientes para las atenciones de los ayuntamientos".²³ Es decir, un plan general de propios y arbitrios. Este plan debía ser aprobado por el legislativo.

²¹ El Pensador, *Pensador*, 1820; Fernández, *Bases*, 1821, y *Aunque*, 1821.

²² *Actas*, 1985, sesiones 21 y 24 de octubre de 1820.

²³ Fueron más de 100 los casos ventilados en las actas de la Diputación novohispana de 1820-1821 en los que los ayuntamientos informaban de la escasez de recursos y solicitaban con urgencia la creación de arbitrios. Esta situación continuó durante la gestión de la Diputación Provincial de México consumada la independencia. *Ibid.*, sesión del 28 de noviembre de 1820.

PARÁLISIS ADMINISTRATIVA

El 12 de febrero de 1822, es decir, unos días antes de que se instalara el Congreso Constituyente mexicano, la Diputación Provincial de México envió a la Soberana Junta Provisional Gubernativa, al legislativo interino, un plan de propios y arbitrios de los pueblos de su jurisdicción. Es muy posible que este plan recuperara las propuestas hechas por la Diputación Provincial de Nueva España mencionadas anteriormente. Con este plan los vocales pretendían resolver, por un lado, la lamentable situación económica de los cientos de ayuntamientos que en función de lo dispuesto por la Constitución gaditana se estaban estableciendo en el territorio de su jurisdicción y, por el otro, el tema de las dietas de los diputados de la provincia, pues arreglados los recursos de los municipios se fijaría algún arbitrio específico destinado a este asunto.

Según los cálculos de Antonio Annino, en 1820-1821 se habían establecido en el territorio de la provincia de México aproximadamente 85 gobiernos municipales.²⁴ Para dimensionar la complejidad de este tema en la época del imperio, basta con revisar las actas de las diputaciones provinciales en las que abundan las solicitudes de creación de nuevos ayuntamientos, los conflictos jurisdiccionales presentados entre diversos gobiernos municipales, las solicitudes para que se les asignaran propios y arbitrios y una infinidad de asuntos que expresan las muy complicadas relaciones que se dieron entre los diversos

²⁴ Annino, "Cádiz", 1995, p. 209, supone para esa época la existencia de 630 ayuntamientos en Veracruz, Zacatecas, Guanajuato, Tlaxcala, México, Valladolid, Puebla y Oaxaca.

ayuntamientos, entre estos y las diputaciones provinciales y los que sostuvieron diversos municipios con el mismo Congreso. Las actas de la Diputación Provincial de México entre 1821 y 1823 revelan que en estos años tan sólo en esta provincia existían o estaban en proceso de erigirse más de 250 ayuntamientos. Gobiernos locales que demandaban para su funcionamiento la asignación inmediata de recursos.²⁵

Los vocales de la Diputación Provincial de México se pronunciaron en el plan de propios y arbitrios que elaboraron y turnaron al Congreso en 1822 por la abolición de las contribuciones coloniales impuestas a la población indígena —el medio real de ministros, el medio real de hospital y el real y medio de bienes de comunidad. Sostuvieron que esas contribuciones, pese a estar abolidas por la Constitución de Cádiz y el imperio, seguían siendo cobradas a los indios por los subdelegados y jueces de letras, lo que, en su opinión, además de ser irregular, provocaba graves conflictos con la población indígena, pues atentaba contra la calidad de ciudadano otorgada al consumarse la independencia.²⁶ Opinaron que no se debía establecer en su provincia una contribución directa como

²⁵ *Ibid.*; *Diputación*, 2008, y Garrido, "Soborno", 2011. Sobre las medidas que se aplicaron durante la república federal para revertir la presencia de los ayuntamientos en los gobiernos estatales, véase Gortari, "Maquinarías", 2007.

²⁶ En las actas de la Diputación Provincial durante el imperio se registran denuncias de muchas comunidades indígenas negándose a pagar esas contribuciones. *Diputación*, 2008, varias sesiones y en particular 7 de diciembre de 1821. *Diario*, 1980, sesión del 21 de febrero de 1822.

la aprobada por las Cortes españolas en 1813.²⁷

Los vocales argumentaron que ese no era el sistema adecuado a las circunstancias por las que atravesaba el imperio, y afirmaban que un impuesto de ese tipo generaría más descontento e inconformidad entre la población indígena.²⁸ En lugar de él propusieron que a los ayuntamientos se los dotara de propios y arbitrios y que hechos los cálculos de lo que por estos conceptos se podía recabar, cada gobierno municipal celebrara una junta. A esta reunión debían asistir los vecinos más importantes del lugar, incluyendo eclesiásticos y militares, el cura y el juez de letras o subdelegado. En esta junta los asistentes decidirían, hechos los cálculos pertinentes, la cantidad o pensión con que debía contribuir cada vecino del lugar. Esta tasa, se advierte en el plan, sería igual para todos los residentes, y debía ser aprobada por la Diputación Provincial.²⁹

²⁷ El 13 de septiembre de 1813 las Cortes de Cádiz publicaron el decreto sobre contribución directa en el que, como señala Serrano ("Liberalismo", 2004, pp. 187 y 188), se reglamentaba el principio constitucional de que todo ciudadano estaba obligado a contribuir a las cargas del Estado y se ponían en marcha tres principios liberales: igualdad impositiva, uniformidad fiscal y proporcionalidad tributaria.

²⁸ Serrano ("Liberalismo", 2004) documenta los casos de varias diputaciones provinciales que se opusieron a la contribución directa. En las actas de la Diputación Provincial de México se registran muchas propuestas de ayuntamientos sobre fijar una pensión o impuesto por persona o familia, incluso algunos que ya lo estaban cobrando. Otros que solicitan continúen las pensiones militares. *Actas*, 1980, varias sesiones.

²⁹ Algunos ayuntamientos habían enviado sus propios planes de arbitrios. Las órdenes de la Diputación fueron que celebraran una junta con los veci-

Este plan concedía a los ayuntamientos los propios que hasta el momento disfrutaban, es decir, todas las tierras de repartimiento de su jurisdicción. Las de fundo legal y las de comunidad ya repartidas debían continuar así pero, en lo sucesivo, pagando al Ayuntamiento una pensión en dinero o en especie; el monto de esta contribución, aclaraban, se establecería de manera particular, no imponiendo una tasa general. Las tierras baldías se dividirían entre los vecinos otorgándoseles en usufructo y no como propiedad individual y se debía pagar la cantidad señalada para las ya repartidas. En este plan se sugería que las tierras de cofradía debían ser arrendadas por el gobierno municipal, que pagaría los gastos de iglesia.³⁰

En cuanto a los arbitrios, el plan disponía que por lo pronto continuaran todos los establecidos. Además se debía cobrar una cantidad por los permisos otorgados para el establecimiento de tianguis, para herrar al ganado y para establecer ventas y mesones nuevos. Debía cobrarse también a los autores o empresarios de las diversiones públicas como maromas, corridas de toros, gallos, comedias, títeres y otros espectáculos. A los recursos así reunidos se sumarían los obtenidos por las multas impuestas a los transgresores de los bandos y órdenes superiores.

El Congreso recibió el plan, ordenó que las otras provincias elaboraran los suyos y el de México lo turnó a la comisión de gobernación. Esta comisión dic-

nos y acordaran entre todos una contribución moderada y provisional hasta que se aprobara el plan general. Varios ayuntamientos informaron de la celebración de estas juntas y de sus resultados. *Diputación*, 2008, sesiones del 12 de febrero, 19 y 23 de abril de 1822.

³⁰ *Ibid.*, sesión del 12 de febrero de 1822.

taminó que el plan pasara al ejecutivo y volviera al Congreso con las observaciones que el gobierno considerara pertinentes. En esa sesión del legislativo los únicos temas que provocaron cierta discusión entre los diputados fueron los de procurar que las contribuciones fueran en proporción a los caudales de los contribuyentes para no gravar injustamente a la población indígena y el de la conveniencia de hacer las divisiones territoriales de los ayuntamientos de cada diputación provincial antes de aprobarse el plan general de impuestos.³¹ Tema este último que por sí mismo revela lo complicado que fue tratar de echar a andar un nuevo gobierno. Hacer la división político-administrativa del imperio cuando ni siquiera se tenía la certeza de la extensión del territorio ni de la cantidad de ayuntamientos que se estaban estableciendo era un problema de difícil y lenta resolución.

No tengo noticia sobre las observaciones que el ejecutivo pudo haber hecho al plan de propios y arbitrios propuesto por la Diputación Provincial de México, al parecer nunca se pronunció sobre el mismo. El Congreso, tal vez a la espera de las observaciones del ejecutivo, nunca lo aprobó. Así, el plan quedó atrapado por la parálisis administrativa y el tema de las dietas se convirtió en un asunto delicado entre las diversas instancias de gobierno;

³¹ *Actas*, 1980, sesión del 12 de julio de 1822. Hasta ahora he encontrado que además de la de México la Diputación Provincial de las Provincias Internas de Occidente elaboró un plan general de derechos municipales. *Diputación*, 2006, pp. 68 y 72. Sobre las discusiones que el tema de la contribución directa generó en el imperio véanse Serrano, "Liberalismo", 2004; Jáuregui, "Tributaria", 2006, y Arroyo, "México", 2006.

en uno más de los muchos temas que complicaron las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Los legisladores, y me refiero no sólo a los representantes de México sino también a los de otras provincias del imperio, hicieron importantes denuncias. Acusaron a las diputaciones, y en particular a sus presidentes, es decir, a los jefes políticos que eran funcionarios designados directamente por Iturbide, de desobediencia a las órdenes del soberano Congreso. Afirmaron que pese a estar dispuesta por el decreto del 15 de abril de 1822 la forma de reunir, administrar y distribuir las dietas, estas nunca llegaron de manera satisfactoria y regular por la ineficaz gestión de los jefes políticos. Para los vocales de la Diputación Provincial de México era indispensable que el Congreso aprobara el plan para que: "habiendo una regla general que gobierne a todos los ayuntamientos, en este punto se facilite sin demoras ni consultas perjudiciales la cobranza del fondo necesario para auxiliar a los señores diputados que estén en el caso de ser socorridos".³² El que el Congreso no se pronunciara de manera clara respecto al plan se sumó a la lista de argumentos con que gobierno y particulares juzgaron negativamente la labor del primer legislativo del México independiente.

El 19 de abril de 1822, es decir, casi dos meses después de haberse inaugurado el Congreso, los vocales de la Diputación Provincial de México dedicaron una sesión a la discusión de las dietas. Ese día insistieron en que era prioritario que el Congreso aprobara el plan y enviaron una representación al legislativo en la que

³² *Diputación*, 2008, sesión del 19 de abril de 1822.

pedían lo hiciera a la brevedad posible. Esta representación, que fue turnada a la comisión de gobernación, no provocó que el Congreso finalmente lo aprobara, sino que dio lugar a que varios diputados representantes de distintas regiones denunciaran una vez más la ineficaz gestión de las diputaciones que no habían obedecido la orden del 15 de abril. Ese día los legisladores acordaron además presionar a la Regencia, al ejecutivo, para que obligara a las diputaciones a cumplir con el decreto. Incluso algún diputado sugirió, con la intención de debilitar el poder de Iturbide, que fueran despedidos aquellos jefes de provincia que en tres días no cumplieran las órdenes del Congreso. Un diputado mexicano advirtió que con toda seguridad la Diputación Provincial de México usaría como pretexto para justificar su mal desempeño el hecho de que el Congreso no había resuelto nada sobre el plan de propios y arbitrios. Esta situación se volvió a presentar en el mes de junio y dio lugar a que una vez más los diputados responsabilizaran a las diputaciones provinciales y en especial a los jefes políticos que, como ya indiqué, dependían de Agustín de Iturbide, y los acusaran de negligencia.³³

Por la ausencia de un pronunciamiento claro de parte de los poderes ejecutivo y legislativo del imperio, y por la mala situación económica por la que al parecer efectivamente atravesaban algunos diputados, los vocales de la Diputación Provincial de México resolvieron el asunto ellos mismos. Decidieron que la solución inmediata era solicitar al Ayuntamiento de la capital un préstamo,

³³ *Actas*, 1980, sesiones del 23 de mayo y el 14 de junio de 1822.

a fin de que como lo hizo para los señores diputados de España, facilite seis u ocho mil pesos de pronto, en calidad de reintegro, luego que puestos en práctica los arbitrios, produzcan como se espera, lo necesario para cubrir las dietas.

El Ayuntamiento capitalino respondió que podía facilitarlos. La Diputación nombró administrador de estos recursos a Antonio Icaza y le encomendó que distribuyera esa reducida cantidad “entre los señores diputados más necesitados, y a calificación de ellos mismos”.³⁴

El Congreso ordenó que la cantidad prestada por el Ayuntamiento se dividiera a prorrata entre todos los diputados y que no se distribuyera, como la Diputación había ordenado, entre los más necesitados. Esto dio lugar a que los vocales señalaran la conveniencia de estimular a los demás ayuntamientos cabeceras de partido de la Diputación Provincial de México para que, así como lo hizo el municipio capitalino, proporcionaran los recursos con que contaran.³⁵

Como el Congreso no aprobó la propuesta del plan de propios y arbitrios elaborada por la Diputación Provincial de México, como los representantes de la nación, al menos algunos de ellos, efectivamente necesitaban el dinero para mantenerse en la capital imperial durante el periodo de sesiones del legislativo y dado que el Congreso presionó a las diputaciones acusándolas de desobediencia, la Diputación Provincial de México propuso a finales de junio de 1822 otra solución. Para resolver el asunto de los gastos origi-

³⁴ *Diputación*, 2008, sesiones del 14 y el 21 de mayo de 1822.

³⁵ *Ibid.*, sesión del 31 de mayo de 1822.

nados por la representación política sugirió se gravara a los vendedores de carnes.³⁶

Enriqueta Quiroz ha demostrado recientemente que la carne fue uno de los productos más importantes del abasto capitalino y que fue el que más recursos aportó a la administración de todos los productos básicos cobrados por el ramo del viento.³⁷ Tal vez por ello, y confirmando lo propuesto por Quiroz, un diputado poblano afirmó que con ese impuesto no sólo alcanzaría para cubrir las dietas de los mexicanos, sino que con toda seguridad sería suficiente para pagar a los diputados de todas las provincias del imperio.³⁸

En la *Instrucción* que con este motivo giraron al Congreso, los vocales de la Diputación dispusieron que todos los ayuntamientos de su jurisdicción debían nombrar a un regidor y a un síndico a quienes encomendarían la tarea de averiguar qué vecinos eran abastecedores de carnes de ganado mayor y menor, para después imponerles de la obligación de pagar un porcentaje de sus ventas; los ayuntamientos debían nombrar como depositario de estos recursos a un vecino honrado a quien se le encargaría la tarea de cobrar y de llevar una cuenta exacta super-

visada por el Ayuntamiento; estas cuentas las remitirían cada seis meses al municipio cabecera de partido; de este mismo fondo se usaría lo necesario para administrar esta gestión y se le pagaría al tesorero 1.5% de lo recaudado; los ayuntamientos cabeceras de partido debían enviar cada mes el estado general y lo recaudado al tesorero de la Diputación Provincial, quien debía ir pagando las dietas a los diputados.³⁹

En esta *Instrucción* se establecía que era obligación de los vendedores de carne informar el total de sus ventas y se ordenaba que se destinarían para pagar las dietas de los diputados dos reales por cada cabeza de ganado mayor, dos reales por cada cerdo, un real por cada carnero y medio real por cada chivo de los que se mataran para el abasto de los pueblos en el expendio libre de carnes. La Aduana de México haría la recaudación final. Se debía nombrar a un tesorero general que se encargaría de recibir y custodiar en la capital todo lo colectado. Este tesorero, que también debía ser un vecino honrado y sería gratificado con 2.5% en recompensa por su trabajo, debía pagar mensualmente a los diputados las cantidades que a cada uno le correspondían. Este plan sí fue aprobado por el Congreso modificando únicamente los montos. Quedó ordenado que se cobraría un real por cada cabeza de ganado mayor, uno por cada cerdo, medio por cada carnero y una cuartilla por cada chivo. El legislativo dispuso también que la Diputación debía informar el estado general de las cuentas cada tres meses.⁴⁰

La Diputación Provincial pidió a los ayuntamientos los estados de cabeza de

³⁶ *Ibid.*, sesión del 28 de junio de 1822. Una parte de estos recursos se usarían para financiar las obras del desagüe de Huehuetoca. Como ya indiqué en otro lugar la Diputación Provincial de las Provincias Internas de Occidente intentó elaborar un plan de propios y arbitrios similar al de México. Otras diputaciones propusieron impuestos especiales similares al de la carne. Puebla, peaje y avería; Zacatecas, puros y cigarros; Durango, bienes pertenecientes a la Inquisición; Veracruz harinas. *Actas*, 1980, sesiones de 12 y 20 de marzo, 5 y 9 de julio y 7 de septiembre de 1822.

³⁷ Quiroz, *Lujo*, 2005.

³⁸ *Actas*, 1980, sesión del 14 de junio de 1822.

³⁹ *Diputación*, 2008, sesión del 28 de junio de 1822.

⁴⁰ *Ibid.*, al parecer este no se turnó al ejecutivo.

ganado que anualmente se consumían en sus respectivos distritos, con expresión de cada especie. Nombró depositario del arbitrio de carnes al teniente coronel retirado José Vicente Villada, a quien ordenó, entre otros asuntos, que pagara a los diputados según el caudal que fuera ingresando, abriéndoles sus respectivas cuentas.⁴¹

Aunque desconozco lo que se recaudó, en las actas de la Diputación Provincial se tiene documentado que este plan se echó a andar y que muchos ayuntamientos hicieron la recaudación. En esos documentos también se registra la oposición de los vendedores de carne. Supongo que no funcionó, pues en la sesión del 16 de enero de 1823 se informa que tan sólo se habían recaudado 2 900 pesos que fueron prorrateados entre los diputados.⁴²

HONOR, QUÓRUM, SISTEMA DE REPRESENTACIÓN

Fueron muy pocos los diputados que públicamente confesaron que necesitaban las dietas, puesto que consideraciones de honor les impedían hablar abiertamente del tema. Al menos son pocos los que registran las actas de las sesiones del Congreso.⁴³ Sin embargo, la gravedad del asunto fue señalada por algunos de ellos. Por ejemplo, Carlos María de Bustamante afirmó que:

⁴¹ *Ibid.*, sesiones del 4 de junio, 29 de julio y 3 de agosto de 1822.

⁴² *Ibid.*, sesión del 16 de enero de 1823.

⁴³ Los únicos casos documentados en los que un diputado reclamó sus dietas fueron los de los señores Lino Fregoso y Manuel Pacheco de Nueva Galicia y Durango, respectivamente. *Actas*, 1980, sesión del 22 de marzo de 1822.

lo que resultaba era que algunos diputados nada habían recibido de sus dietas, y era indispensable proporcionarlas, puesto que sin ellas no podían cumplir sus deberes civiles, por ser preferente la obligación natural de mantenerse.

Los señores José María Abarca y José María Portugal afirmaron que era tan lamentable la situación por la que algunos atravesaban que habían sido obligados a vender y empeñar sus ropas y muebles, y que otros además habían tenido que pedir dinero prestado para cubrir sus necesidades básicas. Servando Teresa de Mier pidió se le explicaran las órdenes que sobre el asunto se habían dado, pues "estaba cierto de la grave necesidad que padecían muchos hasta llegar a términos indecorosos".⁴⁴

Otros no sólo llamaron la atención sobre la imperiosa necesidad que tenían de satisfacer sus necesidades básicas, sino que también relacionaron el tema de las dietas con otros problemas mayores para el poder legislativo y para el mismo sistema de gobierno que se estaba tratando de establecer, tales como el quórum del Congreso.

Hacia el mes de octubre de 1822, cuando las diferencias entre Agustín de Iturbide y el Congreso eran cada vez más complicadas y en general la situación en el imperio era cada vez más difícil, el diputado por Yucatán, Lorenzo de Zavala, publicó un proyecto de reforma del poder legislativo en el que hacía importantes críticas al Congreso. Para ese entonces España había desconocido los tratados de Córdoba y rechazado la corona del imperio mexicano; permanecían tropas espa-

⁴⁴ *Ibid.*, sesiones del 23 de mayo, 2 de julio y 14 de agosto de 1822.

ñolas en el territorio y seguía ocupado el fuerte de San Juan de Ulúa; la situación económica era crítica y no se habían podido dictar medidas que la remediaran; las demandas de las diputaciones provinciales, los ayuntamientos y principalmente las del Ejército solicitando recursos eran constantes. El Congreso había negado a Iturbide mayores facultades y se opuso a que el Ejército aumentara su fuerza. Iturbide había acusado a varios diputados, en la misma sede del Congreso, de conspirar con los españoles para reconquistar el imperio. Uno de ellos había pedido que el primer regente fuera declarado traidor por sostener comunicación con José Dávila. El Congreso reorganizó el Consejo de Regencia dejando a Iturbide como presidente y nombrando a otros personajes que eran simpatizantes de los opositores del Congreso; se había opuesto a que el poder judicial y el Consejo de Estado fuera nombrado por Iturbide, como la Constitución gaditana establecía, e inició la discusión para que los jefes políticos fueran nombrados por el Congreso y no por el emperador como aquel código establecía; algunos diputados introdujeron la discusión para que el mando político y el militar fueran declarados incompatibles, para que Iturbide no pudiera ser primer regente y estar al mando de las tropas al mismo tiempo. Iturbide se había declarado emperador y tras un breve lapso favorable al ejecutivo se habían reiniciado las fricciones entre los poderes. El Congreso continuó oponiéndose a que el Supremo Tribunal de Justicia fuera integrado por el emperador y a que este tuviera la facultad de revisar las leyes elaboradas por el Congreso antes de sancionarlas. Se habían dado importantes pronunciamientos republicanos —el del regimiento 11 de caballe-

ría de la ciudad de México, que se hallaba bajo el mando de Nicolás Bravo, y el del brigadier Felipe de la Garza en Nuevo Santander— que habían solicitado al Congreso el establecimiento de la república, e Iturbide había arrestado a 23 diputados de quienes se presumía participaban en la insurrección que se preparaba contra el emperador. Tras varios meses de sesiones no se había siquiera discutido el proyecto de Constitución, y la opinión pública cuestionaba seriamente lo hecho por el Congreso.

En ese contexto Lorenzo de Zavala publicó el proyecto en el que juzgó de manera negativa la labor realizada por el Congreso y criticó el sistema de representación adoptado en la convocatoria porque no fue proporcional a la población ni consideró la capacidad económica de las provincias.⁴⁵ Las críticas de Zavala en cuanto al tema de este artículo no apuntaban a resolver asuntos relativos a la equidad de representación, igual para todas las provincias, sino que señalaba que por esa razón muchas estaban incapacitadas para solventar los gastos de la representación política. Es decir, pagar las dietas de sus diputados. Afirmó que ese era el caso de la de Yucatán, a la que él representaba. Sostuvo que:

los siete diputados que permanecemos en el día en México estamos sin los auxilios necesarios para nuestra manutención. Yo apelo en este momento a los demás señores diputados, cuyos clamores resuenan todos los días en este salón lamentándose de sus escaseces,

⁴⁵ Zavala (*Proyecto*, 1822, p. 3) denunció que el legislativo se atribuyó la soberanía plena, que actuaba de manera despótica y que por esa razón se había provocado el choque constante con el ejecutivo.

a que me digan si consideran a sus provincias aun apurando sus sacrificios capaces de contribuir anualmente con las sumas enormes que deben consumir en su manutención.⁴⁶

Señaló que eran tan profundas las deficiencias del sistema de representación territorial con el que se reunió el Congreso que, por ejemplo, a Durango, que contaba con tan sólo 200 000 habitantes, se le habían otorgado 20 diputados a los que no podía mantener. En su opinión esta situación había provocado una crisis en el mismo Congreso, pues había obligado a algunos diputados a pedir licencia y otros habían dejado de asistir a las sesiones, “resultando de esto una minoría que pone al Congreso en la imposibilidad de dar leyes”.⁴⁷

Zavala concluía su exposición afirmando que la nación debía ser convocada bajo otro sistema que evitara el despotismo del legislativo y los conflictos con el ejecutivo. Propuso que se instalara una segunda cámara y se redujera la representación nacional porque las provincias no estaban capacitadas para solventar los gastos de la representación política.⁴⁸

⁴⁶ *Ibid.*, p. 7.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 8. Observación que en buena medida era cierta pues en las Actas del Congreso abundan las solicitudes de licencia de muchos diputados, quienes la pedían argumentando que necesitaban ocuparse de sus negocios personales o por cuestiones de salud. Algunas, estoy segura, fueron solicitadas por el temor que les causó el enfrentamiento abierto que hubo con Iturbide.

⁴⁸ *Ibid.* También propuso que se nombrara una comisión para que elaborara un proyecto de reglamento provisional y que todo se hiciera de común acuerdo con el gobierno a través del diálogo constante con los secretarios del despacho.

El diputado Francisco García respondió en otro impreso a lo escrito por Zavala. Este señor cuestionó extensamente cada uno de los puntos abordados por el yucateco. Le molestaba que un diputado hiciera comentarios contrarios al Congreso cuando era ya adverso el juicio que la opinión pública hacía del legislativo. En cuanto al tema de las dietas sólo señaló que, en su opinión, reducir la representación del Congreso y establecer una segunda cámara le parecía que en nada aliviaba la carga económica de las provincias.⁴⁹

Dos de los diputados del Congreso que integraron la Comisión de Constitución presentaron sus proyectos individuales de constitución a la misma comisión. En ellos hacían referencia al asunto de las dietas. Ambos coincidían en que se adoptara un sistema bicameral; que la Cámara de Senadores estuviera integrada por notables que contaran con recursos propios, y que la de diputados fuera reducida y costeadada por cada una de las provincias.⁵⁰

Así, el tema de las dietas quedó ligado a los temas clave que radicalizaron las diferencias entre quienes deseaban establecer un ejecutivo poderoso y quienes apostaban por un sistema de gobierno que otorgaba al legislativo la preponderancia en el proceso político del imperio. Las instituciones que debían estructurar al primer imperio mexicano, que debían ocuparse de la elaboración de proyectos y de su ejecución fueron incapaces de resolver los asuntos básicos. La parálisis administrativa y la severa crisis económica fueron las razones principales que explican no sólo por qué nunca se pudo resolver el tema del salario con que se debía gratificar la

⁴⁹ García, *Vindicación*, 1822.

⁵⁰ Valdés, *Constitución*, 1822, y *Proyecto*, 1822.

labor legislativa, también el fracaso del primer intento de construcción de un Estado independiente en México.

La descripción detallada de las acciones que las instituciones involucradas en este asunto asumieron —Congreso, Diputación Provincial de México, ayuntamientos y Regencia— así como la lenta y muy difícil disposición para que se realizaran juntas vecinales y se echara a andar el cobro de un impuesto sobre los ingresos de los vendedores de carne, demuestra cómo la bancarrota fiscal y hacendaria imposibilitó el correcto funcionamiento de las instituciones que debían contribuir a establecer un gobierno independiente eficaz. Esta situación invita al interesado en el periodo a reconsiderar el peso que la crisis económica tuvo en el imperio y a revisar el significado que tuvo la discusión ideológica a la que se sigue señalando como la causa fundamental de su fracaso.

BIBLIOGRAFÍA

-*Actas constitucionales mexicanas, 1821-1824*, introducción y notas de José Barragán Barragán, México, IJ-UNAM, 1980, 9 vols., vols. II, III y IV (Serie A. Fuentes b) Textos y Estudios Legislativos, 12-20).

-*Actas de la Diputación Provincial de Nueva España, 1820-1821*, estudio introductorio de Carlos Herrejón Peredo, Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, LII Legislatura, México, 1985, 409 pp.

-Anna, Timothy, *El imperio de Iturbide*, CONACULTA/Alianza Editorial, México, 1991.

-Annino, Antonio, "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821" en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, FCE, México, 1995, pp. 177-226.

-Arenal Fenochio, Jaime del, *Un modo de ser libres. Independencia y constitución en México, 1816-1822*, El Colegio de Michoacán, México, 2002.

-Arroyo, Israel, "México: proporcionalidad en el contingente y formas de gobierno, 1824-1857" en Luis Jáuregui (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, Instituto Mora, México, 2006, pp. 149-182.

-*Aunque me cueste la vida he de escribir por mi patria, reclamando sus derechos*, Imprenta de Don Mariano Ontiveros, 1821.

-Avendaño Rojas, Xiomara, "El gobierno provincial en el reino de Guatemala, 1821-1823" en Virginia Guedea (coord.), *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano, 1808-1824*, UNAM/Instituto Mora, México, 2001, pp. 321-353.

-Ávila, Alfredo, "Las primeras elecciones del México independiente", *Política y Cultura*, Dossier: De súbditos a ciudadanos, núm. 11, invierno 1998-1999, pp. 29-60.

_____, *Para la libertad. Los republicanos en tiempos del imperio, 1821-1823*, IJH-UNAM, México, 2004, 343 pp. (Serie Historia Moderna y Contemporánea, 41).

-*Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias desde su instalación de 24 de septiembre de 1810*, Imprenta Nacional, Madrid, 1820.

-*Colección de los decretos y órdenes que ha expedido la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano desde su instalación en 28 de septiembre de 1821, hasta 24 de febrero de 1822*, Imprenta de Alejandro Valdés, México, 1822, 255 pp.

-*Constitución política de la monarquía española* en Juan E. Hernández y Dávalos en *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México de 1808 a 1821*, INEHRM, México, 1985, 6 vols., vol. IV.

-*Diario de las sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano*, ins-

talada según previenen el Plan de Iguala y Tratados de la villa de Córdoba en *Actas constitucionales mexicanas, 1821-1824*, introducción y notas José Barragán Barragán, IJ-UNAM, México, 1980, t. I.

-*Diccionario de la lengua castellana por la Real Academia Española*, en <<http://buscon.rae.es/ntlle/srvltGUIMenuNtllle?cmd=lema&sec>>.

-El Pensador Tapatío, *El Pensador Tapatío a sus censores*, Imprenta de Doña Petra Pérez Manjarrez, Guadalajara, 1820.

-*La Diputación Provincial de México, Actas de sesiones, 1821-1823*, estudio introductorio de Cecilia Noriega, Instituto Mora, México, 2008.

-*La Diputación Provincial de las Provincias Internas de Occidente (Nueva Vizcaya y Durango). Actas de sesiones, 1821-1823*, estudio introductorio de César Navarro Gallegos, Instituto Mora, México, 2006.

-*Estado que manifiesta los diputados propietarios y suplentes, que han de nombrar para el Congreso Constituyente del Imperio Mexicano*, reimpresso en Puebla, Oficina del Gobierno Imperial, a 29 de noviembre de 1821, CONDUMEX, 082, 172, V. A., Inv. 21704, Miscelánea Varios Autores, núm. 8, folleto 58.

-Fernández, José Eustaquio, *Bases de convocatoria a Cortes, expuestas por la comisión de ella, y anotadas por un ciudadano*, Imprenta de los ciudadanos militares, D. Joaquín y D. Bernardo de Miramón, México, 30 de octubre de 1821.

-Frasquet, Ivana, *Las caras del águila. Del liberalismo gaditano a la república federal mexicana, 1820-1824*, Universitat Jaume I/Instituto Mora/UAM/U. Veracruzana, Castelló de la Plana, 2008.

-García, Francisco, *Vindicación del Congreso o exposición sobre el proyecto de reforma del señor Zavala presentada para leerse el 8 de octubre de 1822*, Imprenta Imperial, México, 1822.

-Garrido Asperó, María José, "Soborno", "Fraude", "Cobeco". *Los proyectos para evitar la manipulación electoral en las primeras elecciones del México independiente, 1821-1822*, Instituto Mora, México, 2011.

-Gortari Rabiela, Hira de, "Las maquinarias estatales y los ayuntamientos: un sistema a prueba (1824-1835)" en Guillermo Palacios (coord.), *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina, siglo XIX*, COLMEX, México, 2007, pp. 287-309.

-Jáuregui, Luis, "De res tributaria. ¿Qué son las contribuciones directas?" en Luis Jáuregui (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, Instituto Mora, México, 2006, pp. 9-46.

-Ludlow, Leonor, "Elites y finanzas públicas durante la gestación del Estado independiente, 1821-1824" en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera república federal mexicana*, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán, México, 1998, pp. 79-114.

-Noriega Elio, Cecilia, "Los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos, 1810 y 1857. Notas para su estudio" en Beatriz Rojas (coord.), *El poder y el dinero. Grupos y regiones mexicanas en el siglo XIX*, Instituto Mora, México, 1999, pp. 120-155.

-Pitkin, Hanna Feniche, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, 288 pp.

-*Proyecto de constitución presentado a la comisión de ella por uno de los individuos que la componen*, Oficina de D. José María Ramos Palomera, México, 1822.

-Quiroz, Enriqueta, *Entre el lujo y la subsistencia. Mercado, abastecimiento y precios de la carne en la ciudad de México, 1750-1812*, COLMEX/Instituto Mora, México, 2005, pp. 34-37.

-Rodríguez O., Jaime E., "Las elecciones a las Cortes Constituyentes Mexicanas" en Louis Cardaillac y Angélica Peregrina (coords.), *Ensayos en homenaje a José María Muríá*, El Colegio de Jalisco, México, 2002, pp. 79-110.

_____, "La naturaleza de la representación en Nueva España y México", *Secuencia*, Instituto

Mora, núm. 61, enero-abril de 2005, México, pp. 7-32.

-Rodríguez Venegas, Carlos, "Un acercamiento a las propuestas de organización del sistema impositivo en México, 1821-1823" en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera república federal mexicana*, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán, México, 1998, pp. 291-316.

-Serrano Ortega, José Antonio, "Liberalismo y contribuciones directas en México, 1810-1835" en Manuel Chust e Ivana Frasset (eds.), *La trascendencia del liberalismo doceañista en España y en América*, Generalitat Valenciana, Valencia, 2004, pp. 187-210.

-Soberana Junta Provisional Gubernativa, "Convocatoria a Cortes", México 17 de noviembre de 1821, CONDUMEX, 082. 172 V.A, Inv. 21702., Miscelánea Varios Autores, núm. 8, folleto 56.

_____, "Dictamen de la Comisión sobre los principios o bases adaptables para la convocato-

ria a Cortes", Imprenta Imperial de D. Alejandro Valdés, octubre 23 de 1821.

-Valdés, Alejandro, *Constitución del imperio o proyecto de organización del poder legislativo, presentado a la comisión actual de constitución por el sr. Valdés, como individuo de dicha comisión. Publíquese con el fin de excitar el patriotismo de los hombres ilustres en asunto tan interesante*, Imprenta Imperial del Sr. Alejandro Valdés, México, 1822.

-Valle Pavón, Guillermina del, "Los empréstitos de fines de la colonia y su permanencia en el gobierno de Iturbide" en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera república federal mexicana*, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán, México, 1998, pp. 49-78.

-Zavala, Lorenzo de, "Proyecto de reforma del Congreso propuesto por el diputado don Lorenzo de Zavala", Oficina de D. José María Ramos Palomera, México, 1822.