
Fiscalidad, administración y territorio. La renta de alcabalas en el tránsito de la Colonia a la Independencia (1754-1838)

Ernest Sánchez Santiró*

El propósito de este trabajo es analizar los cambios y continuidades en la estructura administrativo-territorial de la fiscalidad alcabalatoria mexicana en el periodo tardío colonial y las primeras décadas de México como país independiente. Para ello procedemos a tres expedientes. En primer lugar, establecemos unas definiciones previas que nos permiten emplear de manera precisa términos tales como suelo alcabalatorio, administración, receptoría, subreceptoría, iguala, etcétera. En segundo lugar, se desglosan los cambios acaecidos en la renta alcabalatoria en sus aspectos administrativo-territoriales a lo largo del reformismo borbónico y, finalmente, se plantea el panorama y la comparación con lo sucedido en este mismo rubro en el periodo 1821-1838, con miras a evaluar las permanencias y las transformaciones generadas con el federalismo y el primer centralismo.

Definiciones previas

De cara a clarificar los cambios acaecidos en el tránsito de la administración de la fiscalidad alcabalatoria entre la Colonia y la Independen-

cia es necesario precisar ciertos conceptos usados, en ocasiones, de forma ambigua.

El derecho de alcabalas se estableció en Nueva España por real orden de 1º de noviembre de 1571, en la cual, Felipe II ordenaba que...

De todo género de personas, sin exceptuar más de aquellos que por Leyes del cuaderno de las alcabalas son exceptuadas; y de los Indios, se ha de cobrar alcabala de la primera, y de todas las demás ventas, trueques, y cambios, así de las mercaderías que se llevan de estos Reinos, como de las que allá hubiere y se fabricaren, a razón de a dos por ciento, en dineros de contado, excepto de las cosas que se ha de cobrar a cinco por ciento.¹

Por tanto, en principio, la alcabala era un impuesto que gravaba los intercambios, un impuesto indirecto. A efectos de proceder a su cobro, en 1575 el virrey de Nueva España estableció que en todos los partidos sujetos a las cajas reales de su distrito se nombrasen receptores “o personas que recaudasen las alcabalas”.² Esto

* Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

¹ Juan Carlos Garavaglia y Juan Carlos Grosso, *Las alcabalas novohispanas (1776-1821)*, México, Archivo General de la Nación / Banca Cremi, 1987, p. 66.

significaba que la base territorial sobre la cual se procedió al cobro efectivo de la renta de alcabalas fueron los partidos existentes en el reino de Nueva España, que en 1600 alcanzaba el número de 136 alcaldías mayores y corregimientos.³ En este sentido, a lo largo del siglo XVI y XVII, el término “alcabalatorio” o “suelo alcabalatorio” venía a coincidir, grosso modo, con las jurisdicciones políticas mínimas del orden novohispano, y como tal se siguió entendiendo durante los tres primeros cuartos del siglo XVIII.⁴

De forma resumida el *suelo alcabalatorio* se puede conceputar como... “La unidad mínima a partir de la cual se organizaba la recaudación del impuesto de alcabalas. Se constituía a partir de una cabecera, la cual organizaba administrativamente la recolección del impuesto que se ejercía sobre las ventas realizadas en dicho territorio.”⁵

La gestión concreta de la renta de alcabalas sobre los suelos alcabalatorios de Nueva España no fue homogénea y dependió de momentos y ubicaciones. Básicamente existieron tres modalidades de gestión, a saber: la *administración*: en este caso la renta real era recaudada por

ministros y agentes de la monarquía. El *arrendamiento*, que consistía en el pregón y subasta de la renta a un particular, ya individual ya colectivo, realizado en pública almoneda por parte de la Real Hacienda a cambio de un pago anual en metálico. En este caso, quien ganaba la subasta organizaba el cobro de la renta con sus propios agentes, los cuales, desde el punto de vista de la autoridad real, eran simples criados del arrendatario y no ministros de la Corona. Finalmente, el *encabezamiento*, que se definía por entregar, a cambio de una cuota anual, la recaudación del derecho de alcabalas a los cabildos y a los comunes de los pueblos, villas y ciudades.⁶ En este caso, unas veces el común o el cabildo entregaba, en una especie de subarriendo, la renta a los comerciantes del partido, los principales afectados por el impuesto, y éstos la redistribuían por acuerdos/iguales entre ellos, y, en otras, la autoridad municipal distribuía la cuota anual asignada en el encabezamiento entre el conjunto de la población, lo cual acababa transformando un impuesto indirecto que gravaba los intercambios en un impuesto directo que gravaba las rentas de los individuos.

Aunque eran tres modalidades distintas de gestionar la renta alcabalatoria, los términos a veces se empleaban de forma poco precisa, de tal forma que en los documentos coloniales un arrendamiento era denominado administración de la renta por un particular o, en otras, un

² Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia, *Historia General de la Real Hacienda*, México, Imprenta de Vicente García, 1849, tomo II, p. 8.

³ *Ibidem*, pp. 8-9.

⁴ Tal es el sentido que les da el contador general de alcabalas de Nueva España, Juan Antonio de Arce, cuando en su informe de 1771 habla sobre los arrendamientos, los encabezamientos y la administración de las alcabalas en *jurisdicciones y partidos*, como términos intercambiables. Clara Elena Suárez Argüello, *Informe del marqués de Sonora al virrey don Antonio Bucarely y Ursúa*, México, CIESAS/Porrúa, 2002, p. 259.

⁵ Ernest Sánchez Santiró, “La hacienda reformada: la centralización de la renta de alcabalas en Nueva España (1754-1781)”, en Ernest Sánchez Santiró, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*, México, UAEM/Instituto Mora/UNAM, 2001, p. 144. La cabecera de los suelos alcabalatorios, una ciudad, villa o pueblo no sólo controlaba esta localidad principal sino que, como *partido*, se le agregaba otras localidades menores, caso de los reales de minas, haciendas y ranchos.

⁶ En este sentido, que el Consulado de Mercaderes de la Ciudad de México pudiese *encabezar* la renta de alcabalas de la capital virreinal constituía un privilegio, el cual quedó asentado en las “ordenanzas para la Contaduría de alcabalas y contador dellas”, escritas entre 1641 y 1643. En ellas, el obispo Palafox estableció que el “Consulado se admita en cualquier ocasión que se haya de hacer encabezamiento, *de la misma manera en que son admitidas las ciudades*”. Guillermina del Valle Pavón, “Gestión del derecho de alcabalas y conflictos por la representación corporativa: la transformación de la normatividad electoral del Consulado de México en el siglo XVII” en Bernd Hausberger y Antonio Ibarra (eds.), *Comercio y poder en América colonial: los consulados de comerciantes, siglos XVII-XIX*, Berlín / Madrid, Iberoamerica-Vervuert / Instituto Mora, 2003, p. 51. La cursiva es nuestra.

encabezamiento se denominaba arrendamiento, etcétera.

Lo importante de los arrendamientos y encabezamientos es que dejaban gran libertad a sus titulares para proceder a recaudar la renta, siempre y cuando se cumpliera con el pago puntual de la cuota asignada por la monarquía. Así, por lo que se refiere a los aspectos administrativo-territoriales, que son los que aquí nos interesa destacar, el arrendatario o el común de la localidad podían establecer las oficinas, receptorías y subreceptorías, que considerasen más adecuadas para los efectos buscados, aunque esto implicaba el peligro de aumentar los costos de recaudación. Lo que no podían hacer era modificar los suelos alcabalatorios, las fronteras fiscales internas del territorio virreinal.⁷

Ahora bien, el establecimiento de un elevado número de oficinas recaudatorias (receptorías de alcabalas y subreceptorías) sólo tenía sentido en el caso de que se pretendiesen fiscalizar de forma exhaustiva los intercambios que se realizaban en el suelo alcabalatorio. Proceder de este modo implica una modalidad de control que en la época colonial se denominaba “por entradas”, la cual se proponía dos objetivos: en primer lugar, intentar registrar la totalidad de las mercancías que ingresaban en el partido con el fin de ser vendidas en él, en ese momento tenían que realizar al pago del derecho de alcabala; en segundo lugar, se proponía fiscalizar las ventas locales de las mercancías producidas en el mismo suelo alcabalatorio (por lo general productos agropecuarios y artesanales de escaso valor), que se efectuaban en los tianguis, tiendas y tendajones del suelo alcabalatorio.⁸

⁷ En determinados territorios de temprana conquista y con alta densidad de población como los obispados de México, Puebla o Michoacán, el espacio fue dividido en una gran cantidad de suelos alcabalatorios, mientras que en otros lugares, caso del Reino del Nuevo León, todo él constituyó un único suelo alcabalatorio. AGN (Archivo General de la Nación), Historia, vol. 600.

⁸ En el siglo XVIII, la cuota asignada era el 6 por ciento del valor de las mercancías aunque en algunos

En el caso de que no se quisiese afrontar estos costos de recaudación, la opción consistía en celebrar conciertos o acuerdos, denominados en la época *iguales*. En el siglo XVIII una iguala era “una composición, ajuste o pacto en los tratos, compras o ventas”, en la cual no se incluía las ventas realizadas en otros suelos alcabalatorios. En este sentido denotaba tanto la incapacidad de conocer el conjunto de los intercambios realizados y su valor, como la imposibilidad de asumir los costos que implicaba la gestión de la renta mediante el mecanismo “de entradas”.⁹

Aunque desconocemos bastante sobre el funcionamiento de las alcabalas novohispanas con anterioridad a la centralización de 1776, a excepción de la Ciudad de México, por los pocos casos documentados parece ser que el sistema de iguales era el más extendido en el Virreinato, y como tal, implicaba que no era necesario el establecimiento de una amplia estructura de receptorías, subreceptorías, colectores del *viento* y resguardos con miras a controlar las entradas y los intercambios efectuados en los suelos alcabalatorios. El control sobre el territorio era

momentos, caso de épocas en que la monarquía española entró en guerra con otras potencias (Francia o Inglaterra), el monto estipulado se elevó al 8 por ciento. Cf. Juan Carlos Garavaglia y Juan Carlos Grosso, *op. cit.* El valor se establecía según los productos por dos mecanismos, por arancel y por aforo. En el primer caso no había discusión ya que no se podía negociar el valor de la mercancía al estar fijado en el listado correspondiente. En el caso de los aforos, los administradores o arrendatarios de las alcabalas procedían a estimar el valor de las mercancías con independencia de lo declarado por los comerciantes, por lo general al alza. Este procedimiento era conocido como “aforo violento”. Ernest Sánchez Santiró, *op. cit.*

⁹ Tal y como indicaba Juan Navarro Madrid, director general de alcabalas foráneas de Nueva España, a finales del siglo XVIII: “Las iguales son aquellas que se celebran con las partes para asegurar lo que se pueda de lo que no se sabe ni se puede averiguar”. Ernest Sánchez Santiró, “Iguales, producción y mercado: las alcabalas novohispanas en la receptoría de Cuautla de Amilpas (1776-1821)”, en *Secuencia*, núm. 49, Instituto Mora, 2001, p. 13.

mínimo y, como mucho, se circunscribía a las cabeceras de los partidos o alcaldías mayores y corregimientos. Así, a mediados del siglo XVIII, las 136 alcaldías mayores y corregimientos del reino de Nueva España se correspondían con 161 suelos alcabalatorios y con 145 receptorías de alcabalas.¹⁰ Un sistema pues que se articulaba a partir de un núcleo muy estructurado, la aduana de la Ciudad de México, y una red de suelos y receptorías organizada según criterios políticos sin jerarquía entre ellos mas que su dependencia de la aduana capitalina y de una oficina particular de la Real Hacienda, la contaduría general de alcabalas.¹¹

La administración alcabalatoria novohispana (1754-1810): principales transformaciones en el control administrativo-territorial

Este panorama empezó a cambiar en 1754 a partir del paso, ya sin retorno, del sistema de encabezamiento al de administración de las alcabalas de la Ciudad de México y sus partidos anexos, lo cual representó un grave contratiempo para el Consulado de mercaderes de la Ciudad de México. Lo destacable en el aspecto administrativo-territorial es que este tránsito fue acompañado por la extensión del sistema de entradas, algo iniciado exitosamente por el Consulado capitalino desde principios del siglo XVIII,¹² lo cual implicaba la reducción de las igualas o conciertos con los comerciantes y artesanos de la ciudad.

La Corona pretendió ampliar este exitoso cambio al conjunto de Nueva España mediante la real orden de 6 de febrero de 1764, por la cual,

¹⁰ Ernest Sánchez Santiró, "La hacienda reformada", *op. cit.*, p. 158.

¹¹ Juan Carlos Garavaglia y Juan Carlos Grosso, *op. cit.*, p. 10.

¹² Guillermina del Valle Pavón, "El consulado de comerciantes de la ciudad de México y las finanzas novohispanas, 1592-1827", tesis doctoral, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 1997.

40 partidos pasaron a la administración real aunque por muy breve plazo (1764-1766),¹³ dado que el visitador general de Nueva España, José de Gálvez, y el virrey, Antonio María Bucareli y Ursúa, prefirieron, respectivamente, sustituir la administración de la renta por encabezamientos y arrendamientos. Sin embargo, las necesidades financieras crecientes de la monarquía española, abocada a mantener su papel como gran potencia imperial en el concierto europeo, llevaron a que toda la renta alcabalatoria fuese gestionada por la Real Hacienda de Nueva España merced la real orden de Carlos III de 26 julio de 1776.

En el mencionado año, existían en Nueva España 161 suelos alcabalatorios organizados, como ya dijimos, en 145 receptorías de alcabalas,¹⁴ sin incluir los de las provincias internas, Campeche, Veracruz y la Ciudad de México, que desde ese año se manejaban con independencia de la dirección general de aduanas del reino.¹⁵ De la misma forma que en la Ciudad de México en 1754, la administración en el conjunto novohispano fue acompañada del proyecto de generalizar el control de las alcabalas mediante el sistema de entradas.¹⁶ Para conseguir esto se

¹³ Ernest Sánchez Santiró, "La hacienda reformada", *op. cit.*, p. 145. El listado de las 40 ciudades, villas y pueblos con la duración de su gestión por administración se puede ver en Clara Elena Suárez Argüello, *op. cit.*, p. 263.

¹⁴ Este dato nos indica cómo el número de suelos alcabalatorios y receptorías es casi el mismo, lo cual denota un sistema en el cual la jurisdicción política, el suelo alcabalatorio y la receptoría eran términos casi sinónimos.

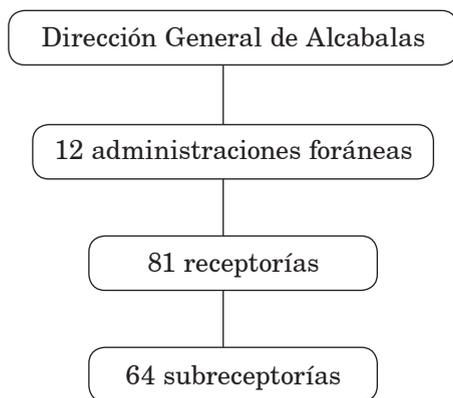
¹⁵ Ernest Sánchez Santiró, "La hacienda reformada", *op. cit.*, p. 144; AGN, Historia, vol. 600.

¹⁶ Esta situación se puede comprobar si consideramos que a finales del siglo XVIII, concretamente, en 1796 las igualas apenas representaban el 11 por ciento del total de la recaudación alcabalatoria. Cf. Juan Carlos Grosso y Juan Carlos Garavaglia, *La región de Puebla y la economía novohispana*, México, Instituto Mora / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1996, p. 68. Sin embargo, ya fuese por causas políticas o económicas, en determinados suelos alcabalatorios, las igualas mantuvieron su primacía. Ernest Sánchez Santiró, "Igualas", *op. cit.*

tuvo que proceder a una profunda transformación de la territorialidad y la administración de la renta, a partir de dos criterios: agrupación y jerarquización.

Merced al primer factor, las 145 receptorías fueron reducidas a 81 aduanas/receptorías. Las restantes 64 receptorías fueron transformadas en subreceptorías y agregadas a las nuevas aduanas.¹⁷ La culminación de este proceso de agregación fue la constitución de 12 administraciones foráneas de alcabalas a partir de 1781,¹⁸ las cuales eran controladas por la recién creada Dirección General de Alcabalas.

Organización territorial de la renta de alcabalas (1776-1781)



Gracias al segundo supuesto, estas administraciones, receptorías y subreceptorías, conformaban un sistema estructurado jerárquico.

¹⁷ Ernest Sánchez Santiró, “La hacienda reformada”, *op. cit.*, pp. 172-174.

¹⁸ Por orden de importancia: Guadalajara, Puebla, México, Guanajuato, San Luis Potosí, Veracruz, Valladolid, Durango, Zacatecas, Oaxaca, Sonora y Yucatán. Juan Carlos Grosso y Juan Carlos Garavaglia, *op. cit.*, p. 104.

camente de forma tal que la Dirección General de Alcabalas, situada en la Ciudad de México supervisaba el funcionamiento de las 12 administraciones foráneas y mantenía una comunicación constante con las 81 aduanas/receptorías principales, las cuales, a su vez, ejercían el control sobre las 64 subreceptorías. Todo esto con el propósito de poder llevar a cabo una recaudación alcabalatoria basada, de forma primordial, en el sistema de entradas y no en el de iguales y conciertos.¹⁹

Ahora bien, tal y como manifestaba Miguel Páez de la Cadena, superintendente de la aduana de México y ejecutor del proceso de centralización de la renta de alcabalas de Nueva España, en carta al ministro de Indias, esta agrupación de receptorías no implicaba la reducción de los suelos alcabalatorios, lo cual podía suponer una reducción en la recaudación. En sus propias palabras:

No omito manifestar a V.S.I., que la insinuada incorporación de tres o cuatro alcabalatorios, bajo la denominación de uno no derogará o perjudicará en manera alguna el adeudo de la alcabala (...) por lo que la reunión es puramente política o gubernativa, con la única mira o reflexión de que administre el Ramo en mejor proporción de territorios, y con menos multitud de ministros, pero sin ofensa de lo que legítimamente corresponde a S.M.²⁰

¹⁹ La implantación del sistema de intendencias en Nueva España en 1787 implicó cierta distorsión del sistema, al crear instancias con competencias fiscales hasta cierto punto paralelas. Cf. Luis Jáuregui, *La Real hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*, México, UNAM, 1999, p. 80.

²⁰ AGI (Archivo General de Indias), México, leg. 2091, carta de 28 de febrero de 1778.

Cuadro 1. Distribución por administraciones foráneas de las receptorías y subreceptorías de Nueva España, 1810

Administraciones foráneas	Receptorías	%	Subreceptorías	%	Incluye
Durango	2	2.0	17	4.4	Chihuahua
Guadalajara	7	6.9	36	9.2	Colima
Guanajuato	6	5.9	18	4.6	
México	21	20.6	75	19.2	Querétaro
Oaxaca	8	7.8	32	8.2	
Puebla	14	13.7	36	9.2	
San Luis Potosí	8	7.8	68	17.4	Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila
Sonora	9	8.8	20	5.1	Sinaloa
Valladolid	10	9.8	34	8.7	
Veracruz	8	7.8	24	6.2	Zona sur de Tamaulipas
Yucatán	1	1.0	7	1.8	Sólo incluye Tabasco
Zacatecas	8	7.8	23	5.9	Aguascalientes
Totales	102	100%	390	100%	

Fuente: Juan Carlos Garavaglia y Juan Carlos Grosso, *op. cit.*

El número de administraciones foráneas de alcabalas se mantuvo estable desde 1781, un total de doce, pero por lo que hace a receptorías y subreceptorías se produjo un claro aumento (26 y 509 por ciento, respectivamente), lo cual refuerza la idea planteada con anterioridad de que una renta alcabalatoria administrada que pretendiese controlar los intercambios mediante el sistema de entradas, y no por conciertos o relaciones juradas, había de proceder a afirmar su control sobre el territorio (especialmente en las localidades con cierto dinamismo mercantil y en puntos clave de la red de caminos). Cumplir estos objetivos recaudatorios implicó el aumento de las receptorías pero, sobre todo, el de las subreceptorías, aunque en estos casos ya no coincidiesen con las divisiones jurisdiccionales, alcaldías y corregimientos, surgidas en los siglos XVI y XVII. La administración alcabalatoria se alejaba así de su matriz política para ajustarse más a cuestiones de distancia y diversidad eco-

nómica, con el fin de conseguir un mejor control de los mercados internos.

La administración alcabalatoria tras la Independencia: cambios y continuidades

El advenimiento de la Independencia y la constitución de la República Mexicana, tras el breve paréntesis del Imperio de Iturbide, no provocó una modificación sustancial en la fiscalidad del naciente país. De hecho, la independencia produjo, a efectos fiscales, una reducción en determinados rubros (especialmente en la minería) o su desaparición (caso del tributo),²¹ junto a una

²¹ El tributo tuvo una primera abolición en Nueva España merced el decreto de 26 de mayo de 1810 del virrey Francisco Xavier Venegas, que sería refrendado

redistribución de los distintos impuestos entre los estados de la federación y el gobierno de la República.²² Por lo que respecta a las alcabalas, éstas se consideraron como rentas pertenecientes a las entidades federativas en el reparto fiscal de 1824.²³ Sin embargo, la estructura fundamental de la renta no fue modificada.

Las administraciones foráneas de alcabalas, fueron sustituidas por las direcciones generales de alcabalas de cada uno de los estados, subdivididas en administraciones, receptorías y subreceptorías en un número variable. Lógicamente,

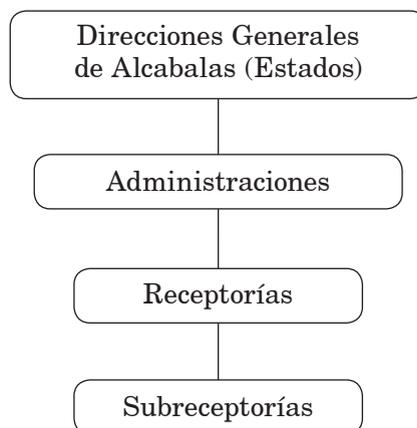
por las Cortes de Cádiz en marzo de 1811 (Cf. Margarita Menegus, “Alcabala o tributo. Los indios y el fisco (siglos XVI al XIX). Una encrucijada fiscal”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora / El Colegio de Michoacán / El Colegio de México/ Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1998, pp. 122-123). Esta medida se mantuvo en la primera acción fiscal de Iturbide promulgada en Querétaro en junio de 1821. Véase, Leonor Ludlow, “Élites 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*, México, El Colegio de Michoacán / Instituto Mora, 1998, p. 82.

²² Marcello Carmagnani, “Finanzas y estado en México, 1820-1880”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora / El Colegio de Michoacán / El Colegio de México/ Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1998, pp. 131-177; Michael P. Costeloe, *La primera república federal de México (1824-1835)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975; Carlos Marichal y Daniela Marino, *Impuestos y política en México*, México, El Colegio de México, 2001; 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*, México, El Colegio de Michoacán / Instituto Mora, 1998; Barbara Tenenbaum, *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

²³ Decreto de “clasificación de rentas” de 4 de agosto de 1824. Luis Jáuregui, “La primera organización de la hacienda pública federal en México, 1824-1829”, 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*, México, El Colegio de Michoacán / Instituto Mora, 1998, p. 232.

y durante el primer federalismo (1824-1835), al perder su carácter de renta nacional desapareció el órgano centralizador que las coordinaba, esto es, la antigua Dirección General de Alcabalas localizada en la Ciudad de México (ver diagrama):

Organización territorial de la renta de alcabalas (1824-1835)



En tanto la conjunción de medidas de reforma administrativa y fiscal borbónicas, concretamente las intendencias, a las que se unió la dimensión política de la “representación”, merced la constitución de las diputaciones provinciales gaditanas, fomentaron el fenómeno de regionalización de la economía virreinal así como la creciente territorialización de los intereses de las elites novohispanas, la existencia de estos mismos grupos tras la Independencia explica en gran medida la conformación de los distintos estados de la federación, siempre y cuando mantuviesen su cohesión.²⁴

²⁴ Al respecto es interesante observar cómo estructuras territoriales novohispanas que habían conseguido mantener su autonomía tras el establecimiento del sistema de las intendencias, tal fue el caso de Tlaxcala que consiguió su separación de la Intendencia de Puebla en

En la medida que el *Acta Constitutiva* de 1824 declaró a los estados “independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior”,²⁵ fue factible que la organización de las haciendas estatales fuese evolucionando a partir de su matriz colonial a partir de los distintos proyectos de las elites regionales representadas en los congresos de las entidades federativas.²⁶ Una evolución que en materia de figuras impositivas y sujetos tributarios podía ir desde pequeños retoques del anterior marco colonial, como fue en el caso de los estados de México o de Guanajuato,²⁷ hasta la implantación de una profunda reforma fiscal

1793 pasando a depender directamente del virrey, y que aparecía en el listado de estados que compondrían la República federal (Art. 7º del Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824), acabó perdiendo tal posición en la Constitución de 1824 (en noviembre de ese mismo año pasó a la condición de *territorio* de la federación). Un cambio motivado en gran medida por las pugnas y disensiones entre diversos pueblos y hacendados de Tlaxcala. De forma contraria, la configuración de núcleos regionales poderosos al interior de las antiguas intendencias y diputaciones provinciales, fue el origen de procesos de secesión que acabaron configurando nuevos estados, caso de Chihuahua respecto de Durango, o el de Sinaloa y Sonora. Hira de Gortari Rabiela, “La organización política territorial. De la Nueva España a la primera República Federal, 1786-1827”, en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 57-70.

²⁵ Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa S.A., 1975, p. 154.

²⁶ Luis Jáuregui y José Antonio Serrano O., “Introducción”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora / El Colegio de Michoacán / El Colegio de México/ Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1998, p. 13. Jaime Olveda, “La disputa por el control de los impuestos en los primeros años independientes”, 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*, México, El Colegio de Michoacán / Instituto Mora, 1998, pp. 115-132.

²⁷ Carlos Marichal, “La hacienda pública del Estado de México desde la independencia hasta la república res-

que eliminaba figuras fiscales clave del sistema colonial (caso de las alcabalas) y generalizaba las contribuciones directas, tal y como sucedió en el estado de Jalisco.²⁸

Por lo que respecta a las alcabalas de los estados,²⁹ las distintas soberanías acabaron provocando una creciente diferenciación en cuanto a cuotas impuestas y mercancías gravables (algunos estados declararon exentos determinados productos, otros modificaron las tasas, ya al alza ya a la baja, según mercancías y sus calidades, etcétera). El caso extremo lo presentó el estado de Yucatán que mantuvo la exención colonial al pago de la alcabala.³⁰

taurada, 1824-1870”, en Carlos Marichal, Manuel Miño Grijalva, Paolo Riguzzi, *El primer siglo de la hacienda pública del estado de México, 1824-1923*, México, El Colegio Mexiquense / Gobierno del Estado de México, 1994, vol. I, pp. 101-190; José Antonio Serrano Ortega, *Jerarquía territorial y transición política*, México, El Colegio de Michoacán / Instituto Mora, 2001.

²⁸ Antonio Ibarra, “Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco: Ingresos estatales, contribuciones directas y pacto federal, 1824-1835”, 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*, México, El Colegio de Michoacán / Instituto Mora, 1998, pp. 133-174.

²⁹ Hay que indicar que una parte considerable en cuanto a territorios y recaudación de las alcabalas permaneció en manos del gobierno federal, al detentar éste el control de los territorios de Tlaxcala, Colima, la Alta y la Baja California y las de Santa Fe de Nuevo México, y desde 1826, las alcabalas del Distrito Federal, el principal mercado del país. Hira de Gortari Rabiela, *op. cit.*, pp. 69-72.

³⁰ Para apreciar algunas de estas modificaciones en el ámbito estatal véase, Antonio Ibarra, “De la alcabala colonial a la contribución directa republicana. Cambio institucional y continuidad fiscal en una economía regional mexicana. Guadalajara, 1778-1834”, en Ernest Sánchez Santiró, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*, México, UAEM / Instituto Mora / UNAM, 2001, pp. 317-350; Araceli Ibarra Bellón, *El comercio y el poder en México, 1821-1864*, México, Fondo de Cultura Económica / Universidad de Guadalajara, 1998; Charles Macune, *El Estado y la federación mexicana, 1823-1835*, México,

Esta misma dispersión en la evolución de la renta también se produjo en el control territorial de la renta alcabalatoria. Sin embargo, esta dispersión, dada la fragmentación de la autoridad política, dificulta realizar su seguimiento. De cara a poder obtener una visión de la dirección que tomó la evolución del mencionado control tras la independencia hemos acudido a diversas fuentes del primer centrismo (1835-1846), en tanto en cuanto se restauró la jerarquía existente en el periodo tardío colonial, toda vez que los estados se transformaron en departamentos. Gracias a ella y, en especial, a la creación de la Inspección General de Guías y Tornaguías (de corta vida) se ha podido reconstruir la evolución del control territorial de la fiscalidad alcabalatoria en los tres primeros lustros de vida de México como país independiente.³¹

Primeramente, veamos una síntesis de las principales cifras y, posteriormente, las comentaremos (ver cuadro 2).

Con relación a la fuente, indicar que este cuadro fue posible gracias al informe de 1º de mayo de 1838 de Ignacio Martínez, inspector general

de guías y tornaguías,³² el cual permitió reconstruir la estructura básica de la organización territorial de la renta alcabalatoria tras la Independencia, a excepción de los departamentos de Nuevo México, Texas y las dos Californias, esto último a consecuencia de “las insurrecciones suscitadas en aquellos países”.³³

El primer elemento que destaca es el incremento generalizado de las oficinas encargadas de controlar y recaudar las alcabalas, si comparamos los datos de 1810 y 1838: 504 (administraciones foráneas, receptorías y subreceptorías) y 1126 (administraciones, receptorías y subreceptorías), respectivamente, lo cual significa un incremento del 123 por ciento. Un salto comparable pues, al producido tras la centralización de las alcabalas en 1776. Este dato nos permite apreciar de forma bastante clara cómo la Independencia y el proceso de constitución de los estados/departamentos significaron un incremento de la presencia territorial de las oficinas de alcabalas en el país.

Si desglosamos estas cifras por departamentos podemos apreciar que Jalisco, México y Michoacán, con el respectivo aumento en sus oficinas, mantuvo la estructura tardío colonial en el sentido de sostener una estructura piramidal, en la cual sobre una amplia base de subreceptorías (el caso extremo fue Jalisco), se ascendía a un número progresivamente menor de receptorías y administraciones. Por el contrario, los departamentos de Durango, Guanajuato, Puebla, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas

Fondo de Cultura Económica, 1978; Carlos Marichal, “La hacienda pública”, *op. cit.*; José Antonio Serrano Ortega, *op. cit.*; Jorge Silva Riquer y Jesús López Martínez, “La organización fiscal alcabalatoria de la ciudad de México, 1824-1835”, 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*, México, El Colegio de Michoacán / Instituto Mora, 1998, pp. 265-290.

³¹ Hay que indicar que no hemos empleado la relación de administraciones, receptorías y subreceptorías aparecida en la recopilación de Basilio José de Arrillaga, ya que presenta bastantes erratas y añadidos, (cf. Jorge Silva Riquer y Jesús López Martínez, *op. cit.*, p. 274 y Basilio José Arrillaga, *Recopilación de leyes, decretos, circulares y providencias de los supremos poderes y otras autoridades de la República*, México, Imprenta de J.M. Fernández, vol. de 1838, pp. 160-188), por lo cual hemos preferido emplear la noticia aparecida en el *Diario de Gobierno de la República*, de 13 de junio de 1838, que aunque aporta básicamente los mismos datos, presenta menos errores.

³² *Diario del Gobierno de la República Mexicana*, núm. 1139, tomo XI. 12 de junio de 1838. En dicho informe, Ignacio Martínez indicaba lo siguiente: “Circular núm. 25. Luego que fui nombrado inspector general de guías y tornaguías, se contrajo mi primer cuidado a averiguar el número y nombre de las administraciones, receptorías y subreceptorías existentes en la república, lo cual absolutamente se ignoraba, a causa de que administrado por cada estado el ramo de hacienda en tiempo del sistema federal, carecía el supremo gobierno de conocimiento, lo mismo que la dirección general, que sólo lo tenía del distrito de México, territorios y aduanas marítimas.”

³³ *Idem.*



Cuadro 2. Distribución por departamentos de las administraciones, receptorías y subreceptorías de alcabalas de la República Mexicana, 1838.

Departamento	Administraciones	%	Receptorías	%	Subreceptorías	%
Aguascalientes	1	0.5	3	0.5	0	0.0
Alta California	?	?	?	?	?	?
Baja California	?	?	?	?	?	?
Chiapas	3	1.5	11	2.0	0	0.0
Chihuahua	10	4.9	30	5.4	3	0.8
Coahuila	3	1.5	11	2.0	0	0.0
Durango	11	5.4	33	5.9	0	0.0
Guanajuato	9	4.4	23	4.1	5	1.4
Jalisco	10	4.9	18	3.2	91	24.9
México*	31	15.3	76	13.6	100	27.4
Michoacán**	12	5.9	88	15.8	104	28.5
Nuevo León	1	0.5	25	4.5	0	0.0
Nuevo México	1	0.5	?	?	?	?
Oaxaca	9	4.4	51	9.1	11	3.0
Puebla	23	11.3	65	11.6	7	1.9
Querétaro	3	1.5	12	2.2	1	0.3
San Luis Potosí	15	7.4	27	4.8	2	0.5
Sinaloa	4	2.0	1	0.2	0	0.0
Sonora	4	2.0	46	8.2	0	0.0
Tabasco	15	7.4	0	0.0	0	0.0
Tamaulipas	28	13.8	1	0.2	0	0.0
Texas	?	?	2	0.4	?	?
Veracruz	1	0.5	12	2.2	39	10.7
Yucatán***	-	-	-	-	-	-
Zacatecas	9	4.4	23	4.1	2	0.5
Totales	203	100%	558	100%	365	100%

Fuente: *Diario del Gobierno de la República Mexicana*, núm. 1,140, tomo XI, 13 de junio de 1838

* Incluye Distrito Federal y Tlaxcala

** Incluye Colima

*** Sin renta de alcabalas

apenas modificaron la estructura heredada de la Colonia, al contener o impedir el crecimiento de las subreceptorías. Con relación al resto de departamentos (Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas), territorios que con la independencia adquirieron unas estructuras alcabalatorias propias, generaron una territorialidad basada en administraciones y receptorías, sin llegar a implementar una ramificación alcabalatoria tan capilar. Un factor que, posiblemente, dependiese de su menor densidad de población y del hecho de que con la independencia tuvieron que generar una estructura fiscal en parte por segregación de las antiguas administraciones foráneas de alcabalas y en

parte “ex novo”, con el propósito de hacer coincidir los nuevos límites políticos con la fiscalidad federativa.

En el fondo, estos tres panoramas nos hablan, dentro de un proceso genérico de crecimiento de la administración territorial de las alcabalas, de tres situaciones diversas generadas en la República Mexicana en su primer federalismo, que podríamos sintetizar así: entidades político/administrativas de nuevo cuño y/o escasa densidad demográfica (cuadro 3); departamentos centralizadores de la organización de la recaudación (cuadro 4) y, finalmente, departamentos que mantuvieron y reforzaron la estructura territorial tardío colonial al descentralizar espacialmente las oficinas recaudadoras (cuadro 5).

Cuadro 3. Administración alcabalatoria del departamento de Chiapas, 1838

Administraciones	Receptorías
San Cristóbal	San Andrés
	Simojovel
	Palenque
	Chilón
Comitán	San Bartolomé
	Ocotingo
Tuxtla	Chiapas
	Ocosucoutla
	Pueblo de Pichucalco
	Tonalá
	Copainalá

Cuadro 4. Administración alcabalaria del departamento de Guanajuato, 1838

Administraciones	Receptorías	Subreceptorías
Celaya	Apaseo	
	Amoles	
	Chamacuero	
	Santa Cruz	
	San Juan de la Vega	
Guanajuato		
Irapuato	Pénjamo	Cuiseo
León de los Aldamas	Piedra Gorda	Jalpa
	Rincón de León	Puerta de San Juan
Salamanca	Valle de Santiago	
	Pueblo Nuevo	
	Pantoja	
Salvatierra	Acámbaro	
	Jerécuaro	
	Yuriria	
	Uriangato	
San Luis de la Paz	Casas Viejas	
	Pueblo de Xichú	
	Tierra Blanca	
	Mineral de Xichú	
	Mineral de Tarjea	
San Miguel de Allende	Mineral de Pozos	
	Dolores Hidalgo	Biscocho
	San Felipe	
Silao		Romita

Cuadro 5. Administración alcabalatoria del departamento de Jalisco, 1838

Administración	Receptoría	Subreceptoría	Administración	Receptoría	Subreceptoría
Guadalajara			San Pedro Analco	Tlajomulco	Toluquilla
Autlán	Mascota	Purificación Ejutla Unión de Tula Tenamaxtlán Talpa San Sebastián Reyes Tomatlán Huachinango		Zapotlanejo Zapopan Cuquio	Santa Anita Ahuisculco Tonalá Puente Zalatitán San Martín Tala Tenitán San Cristóbal
La Barca	Atotonilco Jocotepec Tepatitlán	Jamay Ocotlán Tototlán Arandas Ayo el Chico Chapala Ixtlahuacán Poncitlán Cuiseo Jesús María Acatic Cañadas Bolaños Chimaltitán San Martín Totatiche	Sayula	Zapotlán Zacoalco Tuxcacuesco	Atemajac Yahualica Ixtlahuacán del Río Iscatán Mesticatán Atoyac Amacueca Chiquilistlán Zapotilti Tecalistlán Mazamitla San Sebastián Santa Ana Acatlán Teoquitatlán Tizapán el Alto Atemajac de las Tablas San Gabriel
Colotlán		Santa María de los Ángeles Tlacotahua Huejucan Mesquitic Huejuquilla San Andrés del Teúl			San Juan de Amula Tonayá Tonila Tamazula Tuxpam Tizapán Techaluta Tapalpa Amatitán Atemanica Magdalena Hostotipaquillo
Etzatlán	Cocula	Ameca Ahualulco San Martín de la Cal Tizapanito Tehuchitlán Tecolotlán Encarnación	Tequila		
Lagos	San Juan de los Lagos Teocaltiche	San Miguel Jalostotitlán Paso de Sotos Mesquitán Aoves	Tepic	Acaponeta Ixtlán Santiago Iscuintla Compostela	Yesca San Blas Aguacatlán Jala Amatlán de Jora Garabatos Santa María del Oro San Pedro Lagunilla Jalisco

Conclusiones

Con este trabajo hemos procedido a un primer acercamiento al estudio de la evolución del control administrativo-territorial de la fiscalidad alcabalatoria a lo largo del periodo 1754-1838, el cual nos permite apreciar una serie de elementos. Así, el establecimiento de un sistema de gestión de las alcabalas mediante la administración de los poderes políticos (monarquía o estados/departamentos) a través del sistema “de entradas”, frente a otras gestiones (caso de arrendamientos y encabezamientos) y contratos (conciertos o igualas), implicó que el número de oficinas de alcabalas se incrementase de cara a posibilitar un mayor control efectivo de los intercambios.

Asimismo, la tendencia al crecimiento en el número de oficinas, desarrollada por la Real Hacienda a lo largo del periodo 1776-1810, se mantuvo durante los primeros lustros de vida de México como país independiente por parte de los estados, en especial en su primer federalismo (1824-1835). Esta ampliación en la presencia territorial de la organización alcabalatoria bajo el federalismo se realizó bajo el supuesto de que la fiscalidad se tenía que adaptar a la nueva estructura política del país y al reparto fiscal realizado en 1824 entre el gobierno nacional y las elites regionales.

El asentamiento bajo el federalismo de la soberanía estatal en materia de administración y gobierno interior, permitió una evolución diversa en la estructura territorial de las oficinas de alcabalas de los diferentes estados de forma que, inicialmente, se pueden vislumbrar tres situaciones. En primer lugar, entidades de “nueva creación” y/o escasa demografía que generaron una incipiente estructura territorial de recaudación, con una subdivisión jerárquica modesta. En segundo lugar, entidades de viejo cuño (léase, con administraciones foráneas coloniales), situadas en el centro del país, con una densidad relativa de población elevada, que mantuvieron e incrementaron

la estructura tardío colonial en sus aspectos de jerarquía y subdivisión de las oficinas de recaudación, con la consiguiente ampliación del control territorial. Finalmente, entidades, también de viejo cuño y, en algunos casos, con altas densidades relativas de población que, de forma inversa, contuvieron el crecimiento de las oficinas de alcabalas, en especial de las subreceptorías, y centralizaron su recaudación. En la medida que la mayoría de las subreceptorías se establecían sobre la estructura municipal, evitar la proliferación de éstas implicaba limitar o evitar que la recaudación primaria quedase en manos de los poderes locales. Así, ciertos poderes estatales prefirieron una renta alcabalatoria controlada por la administración fiscal central de cada entidad federativa y sus oficinas en los distritos/cantones/departamentos, descendiendo al nivel de los partidos, pero sin llegar al municipio.

Como tendencia general cabe apuntar la hipótesis de que la transformación administrativo-territorial del periodo tardío colonial novohispano en la renta alcabalatoria procedió a un alejamiento de su dependencia de las jurisdicciones/partidos políticos originados en los siglos XVI y XVII de cara a adaptarse a la evolución y distribución de la economía novohispana, en especial de sus mercados internos, mientras que la evolución en los primeros lustros de vida independiente parecen reflejar, más que nada, un esfuerzo de adaptación a la transformación política (la federación y la subdivisión de las entidades en distritos/departamentos/cantones, partidos y municipios), que un ejercicio de fiscalización de los mercados mexicanos que, en muchos casos, no se ajustaban a las divisiones políticas generadas con la Independencia. En un posterior trabajo cabría comparar los resultados fiscales de las distintas estructuras territoriales estatales con el propósito de avanzar en el problema de los cambios y permanencias de la fiscalidad mexicana en el tránsito de colonia a nación, en un sentido preciso: saber si el incremento en la estructura del control territo-

rial alcabalatorio supuso un instrumento útil para las arcas de los estados/departamentos, por comparación con el andamiaje existente en el periodo 1776-1810. Lo que sí es evidente es que, dada la precariedad de las haciendas

estatales y de la federación tras 1821, éstas no pudieron prescindir de la renta de alcabalas ya que generaba unos ingresos indispensables para el funcionamiento de la República en sus distintos ámbitos de gobierno.

