

# LA ALCABALA EN LA ADMINISTRACIÓN FISCAL Y SU ABOLICIÓN EN MÉXICO DEL XIX\*

Margarita Delgado Córdova  
J. Jesús López Martínez

## INTRODUCCIÓN

Las dificultades políticas internas y externas que progresaron en México a partir de su declaración de independencia como colonia española, y que se prolongaron hasta el último cuarto del siglo XIX, envolvieron al país en una revolución de ideas y de intereses económicos y políticos en torno al control, dirección y reorganización del naciente Estado independiente. La lucha entablada entre liberales y conservadores por obtener el poder político e imponer su proyecto de “modernización” a la nación mexicana provocaron un ambiente de incertidumbre, tanto en la esfera social como en la económica.

Reflejo de esta situación fue la falta de un sistema hacendístico estable y eficiente, capaz de proveer de los recursos financieros que el Estado requería para hacerle frente al desastre político en que estaba sumergido el país. Por lo mismo, el manejo administrativo de la hacienda pública respondía a los requerimientos de quienes detentaban el poder, ya fueran centralistas o federalistas.

Aun así, ya fuera bajo el proyecto liberal o conservador, la hacienda pública, conservó a lo largo del siglo XIX, un orden y una estructura orgánica funcional semejantes a los que prevalecieron durante el régimen colonial. Herencia que se mantuvo por el alto riesgo que representaba una reestructuración íntegra de todo el sistema de rentas.<sup>1</sup>

\* El presente trabajo es resultado del proyecto de investigación de Historia Económica que se realiza en el Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora y fue posible gracias al financiamiento de CONACYT. Agradecemos a Matilde Souto y Jorge Silva las observaciones, comentarios y sugerencias a este artículo.

<sup>1</sup> El lapso transcurrido entre 1821 y 1846 fue un periodo en el que el anacronismo político obstruyó en gran medida la organización de un plan de hacienda, preciso y confiable, que reemplazara cabalmente

Se proyectó la eliminación y sustitución del cobro de contribuciones indirectas, haciéndose referencia principalmente a la alcabala, por un sistema de contribuciones directas. Su ejecución se enfrentó a un serio problema: las alcabalas formaban el centro de las rentas de los estados y una parte considerable de los ingresos de la federación.<sup>2</sup>

Situación que provocó cierta desconfianza entre los ministros de Hacienda por eliminar en su totalidad y en forma inmediata el sistema alcabalatorio, pues ello acarrearía daños económicos, principalmente, a los estados. Sin embargo, conscientes de este riesgo, se insistió constantemente en la exclusión de la alcabala del sistema de rentas, por lo inoperante y gravoso que resultaba su recaudación, además de considerarla un obstáculo para el desarrollo económico e industrial del país.<sup>3</sup>

Al mismo tiempo, se tuvo presente que con su eliminación, los resultados pecuniarios inmediatos serían de poca importancia, pero que mejorarían con el tiempo, lo que demostraría lo ventajoso de la supresión total de las contribuciones indirectas.

A pesar de todas las desventajas y obstáculos que representó la alcabala para la circulación mercantil y desarrollo económico de México, su desaparición no fue algo que se llevara de inmediato. Se dictaron leyes y ordenanzas a lo largo del siglo XIX que promulgaron su abolición definitiva pero nunca se aplicaron por los perjuicios económicos que ocasionaría tal operación y por la inexistencia de un sistema de rentas capaz de compensar a los estados en sus ingresos, con la abolición de las alcabalas.

---

al viejo sistema impositivo colonial. El cambio total o parcial del régimen fiscal implicó no solamente una considerable disminución del ingreso federal; toda modificación fiscal provocó una nueva discrepancia política que terminó frecuentemente en el pronunciamiento militar, la resistencia a pagar del contribuyente y el fraude fiscal.

La sistematización de la hacienda pública —se evidencia en la Memoria de Hacienda de 1845— no fue realizable porque "...la confusión de ideas en materia de economía política, [...] ha dividido a los hombres en sectas y partidos, ha desorganizado constantemente las rentas públicas y ha hecho de la hacienda un caos en cuya confusión ya no se puede seguir más que este principio: conservar y mejorar hasta donde sea posible las rentas actualmente establecidas; conservar esos elementos, hacerlos cada día productivos...", en *Memoria de Hacienda*, imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1845, pp. 2-5.

<sup>2</sup> Por la ley de 4 de agosto de 1824 el Congreso Constituyente dividió las rentas entre los estados y la Federación. Por este acuerdo, al erario federal correspondieron los derechos de importación y exportación, es decir los derechos sobre el comercio exterior y otras cargas fiscales de menor cuantía.

A los estados se les asignaron, entre otros, los derechos sobre el oro y la plata, las contribuciones individuales por el equivalente de tres días de trabajo, el gravamen impuesto al pulque, las peleas de gallos y las alcabalas. En consecuencia, las alcabalas se convirtieron en la principal fuente de ingresos de los estados por lo que el cese de su cobro no se podía llevar a la práctica sin afectar el ingreso de los mismos. *La hacienda pública de México a través de los informes presidenciales*, SHCP, México, 1951, p. 16; *Memoria de Hacienda*, México, 1870, p. 77; Bárbara Tenenbaum, *México en la época de los agiotistas. 1821-1857*, FCE, México, 1985, p. 38.

<sup>3</sup> *Memoria de Hacienda*, imprenta del Gobierno en Palacio, México, 1870, pp. 1009-1010.

El objetivo del presente trabajo no es dar una visión acabada del problema que representó la reestructuración del sistema hacendístico de México del siglo pasado. Tratamos de dar un panorama general de lo que fue la Administración General de Rentas y de las contradicciones en torno a la problemática del sistema alcabalatorio y finalmente hacer una invitación al estudio y manejo de la documentación generada por la alcabala que se localiza en el Archivo General de la Nación de la ciudad de México.

### LA HACIENDA PÚBLICA: LOS IMPUESTOS

De acuerdo con la teoría económica, la solvencia financiera de una nación es producto de la administración de los recursos con que cuenta, es decir, de la correspondencia entre el ingreso y el gasto público. Esta correlación, comúnmente de difícil conciliación, depende de la estructuración de un coherente sistema fiscal cuya reglamentación proporcionará el ingreso preciso. Este complejo económico es lo que hace a la hacienda pública.

La hacienda pública es el conjunto de bienes, rentas e impuestos que corresponden a una entidad pública, sean la federación, los estados o los municipios. Estos recursos se utilizan esencialmente para solventar las necesidades de una nación.<sup>4</sup>

De este conjunto de bienes, los impuestos han constituido el sector de ingresos más importante, por lo que su recaudación ha dado origen a diversos mecanismos de control.

Hoy en día se distinguen fiscalmente dos categorías: directos e indirectos.

Los primeros son aquellos que gravan directamente la capacidad de pagar del contribuyente, por ejemplo el impuesto sobre la renta. Los segundos gravan de manera indirecta la capacidad de pago. Esta obligación fiscal se impone a toda transacción realizada para adquirir un bien o servicio. Esta forma de gravamen son los impuestos de consumo, y los aranceles de aduanas.<sup>5</sup>

Este género de impuestos que en la actualidad forman parte esencial del sistema fiscal no es ajeno al que prevaleciera en el periodo colonial y dominara también gran parte del siglo XIX. Durante la dominación española se establecieron diversos tipos de impuestos entre los que se señalan los aplicados a la minería, los tributos reales de indios, los gravámenes sobre sueldos y ventas de cargos, estancos, derechos sobre negocios, impuestos portuarios y los que gravaban las transacciones comerciales (alcabalas).<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Ernesto Flores Zavala, *Elementos de finanzas públicas mexicas*, Editorial Porrúa, México, 1976, pp. 20-21.

<sup>5</sup> Gabriel Tortella, *Introducción a la economía para historiadores*, Tecnos, Madrid, 1987, 2a. ed., pp. 112-120.

<sup>6</sup> Bárbara Tenenbaum, *op. cit.*, pp. 17-25.

Por la última de las citadas rentas, se obtuvieron importantes recursos durante el periodo colonial.

La alcabala fue un derecho que gravó toda transacción mercantil y desde fines del siglo XVII, en Nueva España, asumió también el carácter de un impuesto a la circulación.<sup>7</sup> Su permanencia se extendió aún hasta el siglo XIX porque al consumarse la independencia no pudo llevarse a cabo la estructuración de un sistema fiscal preciso.

#### LA ALCABALA: RÉGIMEN FISCAL, INSTITUCIONES Y SISTEMAS DE CONTROL

La importancia y trascendencia de la alcabala en el plano fiscal se hace patente tanto por la abundancia documental que su ejercicio generó, como por los sistemas e instituciones que se dispusieron para su recaudación.

En cuanto a los sistemas para el acopio de este ingreso, cabe decir, que en Nueva España se distinguieron tres mecanismos: 1) la administración directa que se confiaba a funcionarios reales; 2) el arrendamiento a particulares, y 3) el encabezamiento,<sup>8</sup> siendo esta última la más común de estas formas de contribución.

La recaudación de la alcabala por encabezamiento fue un derecho fiscal que la corona otorgó a determinadas instituciones —como los ayuntamientos y consulados de comercio— a cambio de una asignación fija que pagaban anualmente. La irregularidad en la entrega de estas asignaciones y el indicio de anomalías en el manejo de los caudales llevó a la corona a determinar, en 1752, el cese del sistema de encabezamiento, primero en la ciudad de México y posteriormente a la totalidad de las jurisdicciones alcabalatorias. Sin embargo, esta ordenanza no se hizo efectiva inmediatamente. Fue hasta 1776 cuando el virrey Antonio Ma. de Bucareli le dio cumplimiento.<sup>9</sup>

En ese año desapareció la Contaduría General de Alcabalas, que administraba dicho ramo, y se creó la Dirección General de Alcabalas y Pulques, instituyéndose como mecanismo fiscal el sistema de recaudación directa.

Los movimientos armados que derivaron del proceso de independencia complicaron, desde luego, el sistema de recaudación y, a pesar de los esfuerzos que se realizaron para transformar en esencia el régimen impositivo, no se lograron cristalizar en realidades objetivas.

La necesidad latente de hacerse de recursos obligó a mantener vigente el sistema alcabalatorio. Si bien se tomaron algunas medidas administrativas que pretendían sustituir la alcabala, como fue el caso de la contribución directa, los

<sup>7</sup> Juan Carlos Garavaglia y Juan Carlos Grosso, *Las alcabalas novohispanas (1776-1821)*, AGN/ Banca Cremi, México, 1987, pp. 2-3.

<sup>8</sup> *Loc. cit.*

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 8-9.

proyectos no llegaron a consolidarse, por lo que ésta formó, nuevamente, parte integral de la estructura fiscal del sistema hacendístico del siglo XIX.

No obstante, algunos impuestos se eliminaron, otros se restringieron y se pusieron en práctica. Como sucedió con los nueve impuestos distintos que gravaban la plata y el oro, siendo convertidos a un solo impuesto *ad valorem* de 3%.<sup>10</sup> Asimismo, se continuó con el cobro de impuestos indirectos, expresamente a la importación y exportación, así como a la circulación interna de mercancías.

La vigilancia del ingreso generado por la alcabala a partir de 1824 fue responsabilidad de la propia Secretaría de Hacienda.

En 1831 y a instancias del gobierno, se creó la Administración General de Rentas que sería el organismo gestor de esta función, pero las transformaciones de orden político que afectaban a la nación determinaron su corta existencia y desapareció en 1842, estableciéndose en su lugar la Dirección de Alcabalas y Contribuciones Directas, organismo cuya vigencia fue igualmente efímera, a pesar de haberse ratificado su establecimiento en 1843 y, como su antecesora, desapareció en 1863.

Después de esta suspensión, en el mismo lapso, vino el restablecimiento de la Administración General de Rentas, pero sólo para desaparecer definitivamente un año más tarde, en 1864, pasando las obligaciones fiscales una vez más a la misma Secretaría de Hacienda.

Todos estos cambios institucionales manifiestan los esfuerzos de reorganización administrativa realizados para controlar con eficacia el sistema de recaudación y, de esta manera contar con los recursos suficientes que le permitieran al Estado combatir el desequilibrio financiero que constantemente sufría.

#### EL SISTEMA ALCABALATORIO, ENTRE LA ABOLICIÓN Y EL RESTABLECIMIENTO

Con un historial de 247 años, desde la instauración de la alcabala en 1574 en la Nueva España hasta 1821, esta carga impositiva fue uno de los recursos importantes en el régimen de rentas del virreinato y siguió siéndolo durante 75 años más, después de consumarse la independencia. Por lo que suponemos que ante tal trayectoria, los proyectos de organización fiscal retomaron, si no en su totalidad, parte de la estructura del sistema hacendario colonial, por el antecedente que se tenía de su funcionalidad para regular la recaudación fiscal. Y como no había uno mejor que lo sustituyera totalmente, el colonial permaneció como modelo para la organización de la Hacienda Pública del siglo XIX.

<sup>10</sup> Bárbara Tenenbaum, *op. cit.*, p. 35

Veintiún años después de consumada la independencia de México, en un documento fechado en abril de 1842 se lee como encabezado “Proyecto de organización de la Contaduría General de la Dirección General de Rentas”, en el cual se destaca la siguiente justificación de tal proyecto:

Todas las medidas tomadas hasta hoy, tienen por objeto el restablecer la Renta de las cosas al estado que tenían en el tiempo del gobierno español y no sin grave fundamento, pues siendo aquel sistema hijo de una prolongada experiencia de las cosas, adoptadas con maduro examen y causa de resultados tan ventajosos como los que se obtuvieron entonces, la razón despreocupada dicta que esa es la senda que debe seguirse si se desea conseguir ahora aquellos mismos beneficios.<sup>11</sup>

Argumento que enfatiza las ventajas que se obtendrían al aprovechar aquel mismo sistema que funcionó con buenos resultados bajo el régimen colonial. Proponiéndose recuperar aquella estructura de regulación y recaudación fiscal para beneficio del país y ya no de la corona española.

Aun cuando se consideró a la alcabala como un obstáculo a la circulación comercial por el interior del territorio, se le tenía, junto con las aduanas marítimas, entre las principales rentas del Estado. Razón poderosa para mantener el sistema alcabalatorio en funcionamiento.

Su restablecimiento obligó a las autoridades de Hacienda y al ejecutivo resolver el problema de uniformar en toda la República las cuotas y exenciones de alcabalas que gravaban a los “géneros, frutos y efectos nacionales”, así como las reglas para su cobro.<sup>12</sup> Ya que al parecer, después de consumada la independencia, la uniformidad del cobro de la alcabala durante el régimen colonial se rompió y cada estado o departamento fijó sus propias reglas de tasación que debían pagar las diferentes mercancías que circularan por su territorio. Arbitrariedad que perjudicaba principalmente al comerciante, al consumidor y por supuesto a la propia Hacienda Pública. Convirtiéndose en una razón para proclamar su abolición.

En octubre 10 de 1846 se decretó una ley que suprimía las alcabalas en toda la República a partir del 6 de diciembre del mismo año. Para resarcir a los estados en sus ingresos lo que perderían con dicha medida, se les concedieron algunas prerrogativas como la suspensión del pago contingente y la facultad para imponer contribuciones. Sin embargo, la vigencia de esta ley fue efímera, derogándose el 9 de noviembre.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> *Archivo General de la Nación de la cd. de México* (AGNM), Administración General de Rentas (AGR), “Proyecto de la organización de la Contaduría General de la Dirección General de Rentas”, México, abril de 1842, caja 48, exp. 1158.

<sup>12</sup> AGNM, AGR, “Decreto sobre uniformidad de las cuotas de alcabala en todos los departamentos, y reglas para su cobro, acordado en 11 de julio del corriente año”, México, 1843, Imprenta de J. M. Lara, calle de la Palma núm. 4, caja 52, exp. 1250.

<sup>13</sup> “En compensación de las alcabalas, se exceptuó a los Estados del pago del contingente decretado el 17 de septiembre anterior, y se les asignó la tercera parte del aumento que tuviera el producto del

Once años más tarde, en la Constitución de 1857 en su artículo 124, se determinó la eliminación definitiva de las alcabalas y aduanas interiores para el 1 de junio del siguiente año. Para 1877, después de 19 años, aún no se cumplía con lo celebrado constitucionalmente.<sup>14</sup>

Hubieron de transcurrir otros 19 años antes de lograrse la abolición total y definitiva de las alcabalas en 1896, en pleno auge del porfirismo.

Hasta aquí podemos suponer que estas contradicciones entre lo decretado por los legisladores y la realidad económico-política de ese momento, sólo se explica por la inexistencia de un verdadero proyecto de reestructuración de la hacienda pública capaz de eliminar los resabios del régimen colonial, pues éstos siguieron retomando como base la contribución indirecta.

A pesar de existir esta idea de reforma fiscal, la Administración General de Rentas, que tenía a su cargo esta tarea de recaudación, mantuvo la misma organización, con pocas variaciones a lo largo del siglo.

## LA ADMINISTRACIÓN DE RENTAS

### *Su estructura y organización*

Por la circular emitida en 1839, por la Jefatura Superior de Hacienda, se señala la existencia de dos oficinas que formaron parte de la Administración General de Rentas y que tuvieron a su cargo la recaudación y distribución de los caudales públicos: 1) la administración de rentas y 2) la oficina de tesorería.<sup>15</sup>

La oficina de administración de rentas se encargaba exclusivamente de recaudar las contribuciones que formarían los fondos para el pago de los sueldos de sus empleados y los gastos de rigurosa administración, a los que se agregaban

---

tabaco en cada Estado, sobre el producto líquido habido en el año de 1844. En compensación también se impuso a las fincas rústicas de toda la República un seis al millar anual, además del tres que correspondía a los Estados, a las fincas urbanas de la capital un tres al millar y a las de fuera un dos al millar, además del tres que pagaban a los Estados, cuyos impuestos se cobrarían de conformidad con la ley de 13 de Enero de 1842. Esta misma ley de 10 de octubre de 1846 determinó que las contribuciones directas sobre establecimientos industriales, objetos de lujo, profesiones y ejercicios lucrativos y sueldos y salarios, que fueron consignados a los Estados por la ley de 17 de septiembre de 1846, se aumentarían con un cincuenta por ciento para el erario federal, sobre las cuotas que entonces se le pagaban y sobre las que se señalasen en lo sucesivo...”, *Memoria, op. cit.*, 1870, pp. 275-276. A raíz de la aparición de esta ley, apareció un folleto, quizás uno entre tantos, titulado “Reflexiones sobre los males que va a experimentar la nación, a consecuencia del decreto de 10 del corriente, que dispone cese el cobro de alcabalas el mes de diciembre próximo”, destacando más las desventajas que traería consigo dicha medida para el desarrollo económico e industrial del país, AGNM, AGR, caja 63, exp. 1517.

<sup>14</sup> *Memoria, op. cit.*, 1870, pp. 1009-1010 y *Memoria de Hacienda*, México, 1876-1877, p. 76.

<sup>15</sup> AGNM, AGR, “Circular para la designación de los pagos que deben hacer las oficinas recaudadoras y las distribuidoras”, México, noviembre de 1839, caja 40, exp. 969.

los haberes de los jueces de letras, asesores, prefectos, subprefectos, jefes políticos, las cárceles y escuelas.

Bajo este rubro estaban agrupadas las administraciones principales o subalternas, receptorías y subreceptorías.

A la oficina de tesorería le concernía la distribución de los caudales, función con la que se reconocía a la Tesorería General de la República y a las departamentales.

Estas oficinas de distribución tenían la responsabilidad de cubrir con preferencia los haberes del ejército y después el pago proporcional del sueldo de los empleados efectivos y las asignaciones de jubilados, pensionistas, cesantes, retirados y erogaciones del propio gobierno.

A su vez, cada una de estas oficinas, administración y tesorería, tenía que presentar un informe de los valores de la Hacienda Pública a través de los estados de cuenta particulares y generales, distinguiendo entre los sueldos y los otros gastos de administración.

Las administraciones subalternas tenían que remitir, en un tiempo señalado, estos documentos a las principales, es decir, a las cabeceras de cada estado y éstas a la Administración General de Rentas.

Los estados de cuenta particular y general de la Administración serían formados por las tesorerías de los ramos respectivos.

Además de estos estados de valores, las oficinas de recaudación y distribución tenían que presentar al Ministerio de Hacienda, junto con su memoria, otra serie de estados dividida por departamentos demostrando los productos, gastos y líquido de todas las rentas especificadas por ramos.

### *Composición y distribución de personal*

De acuerdo con un documento político fechado en 1841,<sup>16</sup> la Administración General de Rentas estaba dividida en cuatro secciones, además de la oficina de Contribuciones Directas y la Sección de Guías. El personal que operaba en el interior de cada una de ellas sumaban en total 45 y su distribución era como sigue:

<sup>16</sup> AGNM, AGR, "Circular para el juramento correspondiente a la suprema orden adoptada por el ejército de Tacubaya", México, 1841, caja 47, exp. 1133, 2 fs.

Contador encargado de la Dirección General de Rentas.  
 Contador de la sección 2a.  
 Contador de la sección 3a.  
 Contador de la sección 4a.  
 Contador de la sección de Contribuciones Directas.

Sección Primera  
 Oficial Mayor  
 Oficial Segundo  
 Oficial Tercero  
 Oficial Cuarto  
 Escribiente primero  
 Escribiente segundo

Sección Segunda  
 Oficial Mayor  
 Oficial Segundo  
 Oficial Tercero  
 Oficial Cuarto  
 Escribiente primero  
 Escribiente segundo

Sección Tercera  
 Oficial Mayor  
 Oficial Segundo  
 Oficial Tercero  
 Escribiente primero  
 Escribiente segundo  
 Archivero  
 Escribiente del archivero

Sección Cuarta  
 Oficial Mayor  
 Oficial Segundo  
 Oficial Tercero  
 Contador  
 Escribiente  
 Escribiente auxiliar  
 Escribiente auxiliar  
 Alcaide

Sección de Contribuciones Directas

Oficial primero  
 Oficial segundo  
 Oficial tercero  
 Escribiente auxiliar  
 Escribiente auxiliar  
 Escribiente auxiliar

Sección de Guías  
 Contador Tesorero  
 Contador  
 Contador  
 Oficial  
 Oficial  
 Escribiente  
 Escribiente

Este organigrama armado a partir del documento señalado, donde aparecen las firmas y cargos de cada uno de los antes anotados, nos da una idea aproximada de la composición de dicho establecimiento. Sin embargo, el organismo fiscal encargado de la organización, administración y cobro de impuestos para el siglo XIX sufrió una serie de modificaciones administrativas en distintos periodos, por lo que esta estructura pudo variar, dependiendo de las necesidades y funciones a que se le atribuyó en los diferentes tiempos de su existencia: Secretaría de Hacienda (1824-31 y 1864-91),<sup>17</sup> Administración

<sup>17</sup> La propia Secretaría de Hacienda asumió las obligaciones fiscales de la administración alcabalaría a partir de 1824 hasta 1831 y después de 1864 a 1891, por la supresión de la sección encargada de esta tarea en estos dos periodos, como ya se explicó anteriormente en la tercera parte de este trabajo.

General de Rentas (1831-42 y 1863-64) y Dirección de Alcabalas y Contribuciones Directas (1842-63).

Por otro lado, la composición y distribución de personal que presentaban las diferentes receptorías y subreceptorías localizadas a lo largo del territorio dependía de qué tan importante fuera fiscalmente la plaza.

Para el caso de la ciudad de México encontramos que para 1888 la administración principal de rentas se dividía en: 1) Administración, 2) Contaduría, 3) Sección de Guías, 4) Tesorería, 5) Departamento de vistas, 6) Almacenes y alcaldías, 7) Sección aduanal de Buenavista, 8) Servicio general, 9) Catorce oficinas de recaudación: Tlaxpana, Chapultepec, La Viga, Peralvillo, Vallejo, Juárez, Hidalgo, Zaragoza, Rayón, Romero, Ocampo, Morelos, Arteaga y Belem; 10) Dos garitas de observación: Nonoalco y La Coyuya; y 11) Seis receptorías foráneas: Tacubaya, San Ángel, Tlalpan, Xochimilco, Mexicalcingo y Guadalupe Hidalgo. Para el manejo de toda esta administración contaba con 239 empleados, que se redujeron a 229 por decreto del 23 de junio de 1888.<sup>18</sup>

Es notoria la gran cantidad de personal que se requería sólo en la ciudad de México para el cobro de la alcabala.<sup>19</sup> Al ser uno de los principales centros de consumo y redistribución mercantil del país, fue necesario tratar de mantener un estricto control sobre las introducciones y salidas de mercancías por las distintas puertas o garitas que rodeaban a la capital, aun así se dieron casos de contrabando.

## EL FRAUDE ADMINISTRATIVO

Por otra parte, con respecto a la carencia de fondos, a la que constantemente se alude en los documentos, se afirmaba que este problema no obedecía simplemente a un estado decreciente en el ingreso de la renta pública, sino al destino que a éste se le confería.

Si bien, en este sentido, el Estado era consciente de que tenía una fuerte inversión de capital por gastos de administración. Al mismo tiempo suponía que, en la escasez del erario era evidente también el fraude, del que hacía responsables a los empleados de las oficinas administrativas, pues éstos, argumentaban los ministros, se dejaban llevar por una

<sup>18</sup> AGNM, AGR, *Administración principal de rentas del Distrito, México, 1888, caja 163, exp. 3310.*

<sup>19</sup> Otra de las quejas de los ministros de Hacienda expuestas en las memorias del mismo ramo después de 1838, versan sobre el gran número de empleados ocupados en el cobro de la alcabala y la razón, afirmaban, era lo costoso que resultaba dicha operación, pues se absorbía 19% sobre lo recaudado, erogación bastante gravosa para el erario, mientras que el costo ocasionado por las Aduanas Marítimas en su función recaudadora era sólo de 10%. *Memoria de Hacienda, México, 1838-39, 1a. parte, pp. 15-21.*

[...] falsa distinción de sus deberes y derechos como ciudadanos y como servidores de los gobiernos nacionales, creen que pueden opinar y obrar libremente con el primer carácter, abrazando y favoreciendo sistemas políticos, muchas veces absurdos y contrarios al que se halla establecido, y al que acaso son deudores de la creación, dotación y goces de sus propios destinos [...] <sup>20</sup>

Y actuaban directamente en favor de “[...] los anarquistas y enemigos del orden, con actos positivos o negativos [...] abusando de los caudales, fuerza, influjo o facultades que respectivamente tuviesen”. <sup>21</sup>

Frente a esta circunstancia se determinó disponer de un conjunto de medidas que le permitiera a la administración una confiable recaudación, distribución y control de los ingresos al erario.

Como primera instancia se fijó que, si la recolección y distribución quedaba estrictamente bajo la responsabilidad de los empleados de las oficinas de Hacienda, era imprescindible valorar la calidad moral de éstos.

Por las circunstancias expuestas quedaba de manifiesto que la conducta de los empleados respondía obviamente a alguna inclinación de partido o, bien, en definitiva a intereses particulares. En consecuencia, para evitar que en lo futuro aflorara este género de tropiezos se determinó exigir a los empleados cumplir con precisas formalidades. Esto es, que todo funcionario de nuevo ingreso estaba obligado a prestar el “juramento prevenido por las leyes constitucionales”, además de comprobar “su aptitud, su buena conducta política y moral y su adhesión a las leyes fundamentales”. <sup>22</sup>

Asimismo, se advirtió que aquellos empleados que estuvieran involucrados o que se les llegara a sorprender en esta clase de actitudes “anarquistas”, serían suspendidos de sus cargos y se les pagaría la mitad de sus sueldos durante tres meses.

En cuanto a las vacantes que ocurrieran serían cubiertas preferentemente con cesantes o empleados de oficinas suprimidas, dado que eran sin duda los que mayor confianza podían ofrecer, además de su propia experiencia. No son éstas, desde luego, las únicas medidas tomadas para mejorar y controlar la administración de la Hacienda Pública en este periodo de lucha política entre liberales y conservadores, pero nos permiten suponer la importancia que revistió este aspecto.

A pesar que se trató de vigilar y controlar la conducta de los funcionarios y empleados de Hacienda, prevalecieron la corrupción y el soborno, no sólo en el plano fiscal, incluso en el ámbito judicial y religioso, según se observa en la propia documentación. Además, el contrabando fue otro de los proble-

<sup>20</sup> AGNM, AGR. “Circular donde se señalan las disposiciones que deben observar los empleados de la Hacienda Pública”, México, 1839, caja 40, exp. 969.

<sup>21</sup> *Loc. cit.*

<sup>22</sup> *Loc. cit.*

mas a vencer. Y al considerarlo como producto del propio sistema alcabalatorio, su eliminación no se daría mientras la alcabala existiera.

Finalmente cabe mencionar que en las *Memorias de Hacienda* se hace referencia constantemente a tres puntos principales para que México entrara en la era de la modernidad y el progreso: 1) eliminación del sistema alcabalatorio, 2) control sobre el contrabando y 3) desaparición de la corrupción y el soborno entre los funcionarios y empleados fiscales.

Tres aspectos que van ligados por lo que es una constante que también aparece con cierta regularidad en la correspondencia entre los administradores de las diferentes administraciones con la Administración General de Rentas, en circulares y decretos y sobre todo en folletería. Lo que nos deja entrever un poco el aspecto psicosocial del problema de la fiscalidad y el comercio.

Aunque sólo se trata de una visión mínima sobre la composición de la Administración General de Rentas, sus transformaciones administrativas y la problemática de las alcabalas, ha sido un ejercicio interesante escribir este artículo a partir de la propia documentación fiscal y política que sobre las alcabalas se localizan en el Archivo General de la Nación de la ciudad de México, apoyado por supuesto de las *Memorias de Hacienda* y fuentes bibliográficas.

La gran cantidad de documentación que generó todo el sistema alcabalatorio que funcionó a lo largo del siglo XIX nos puede revelar mucho sobre este y otros temas relacionados con la Hacienda Pública, la fiscalidad, el comercio, la producción y el consumo a nivel de una localidad o región.

El darle vida a esta gran cantidad de papeles y libros, dependerá del investigador y su interés. No por ello deja de ser inquietante sumergirse en este mar de documentos y rescatar aquellos que a juicio del estudioso puedan respondernos algunas interrogantes sobre el México del siglo pasado en el plano fiscal e incluso algunos aspectos psicosociales y culturales de la población.

## LAS FUENTES

La documentación generada a partir del registro y cobro de la alcabala podemos agruparla en dos tipos:

1) De control diario: aquellos documentos que registran en forma detallada las introducciones y salidas de mercancías por las diferentes garitas y la aduana de la ciudad de México. Como son los cuadernos y libros del viento, carbón y leña, carnes, pulques, alcaldía y almacén; pases, guías y tornaguías, además de las facturas que acompañaban a las mercancías.

En los libros y cuadernos del viento encontramos el nombre del introductor que paga los derechos de alcabala; la cantidad, medida y valor de las mercancías y los derechos que pagaron cada una de las mismas. Mientras que en los libros

de alcaidía, guías, tornaguías y facturas se anotan, además de los puntos anteriores, el consignatario y el remitente, el origen y destino de las mercaderías, señalándose la fecha de salida y entrada en cada uno de los puntos de escala. En la factura se desglosan la cantidad, medida y valor de los objetos conducidos y registra las marcas de cada uno de éstos. Cuando se trata de efectos extranjeros aparece el monto de los derechos pagados.

2) De concentración: es decir, los libros de cargo y data; resúmenes de ingresos totales, mensuales y anuales. Entre los que se localizan los libros generales y los libros de caudales. Los primeros engloban todas las rentas. Anotándose el monto global mensual por cada una de las rentas durante un año fiscal tanto en sus ingresos como en sus egresos. Los segundos concentran los depósitos enviados por las garitas, para el caso de la ciudad de México. Finalmente tenemos los estados de corte de caja por ingresos y egresos de la Administración y las garitas, siendo mensuales, semestrales y anuales.

Por la calidad de la información del primer grupo, ésta puede ser cuantificada y obtenerse de ella diferentes resultados como: variedad, cantidad, medida de las mercancías introducidas, y el valor total de los grupos de mercancías e impuesto pagado por las mismas.

De igual forma es posible localizar los principales comerciantes y arrieros involucrados en el tráfico comercial, al mismo tiempo que puede conocerse el trazado de rutas comerciales.

El segundo tipo es más limitado, por presentar sólo montos totales de ingresos y egresos, mensuales y anuales, por cada uno de los ramos de la Administración General de Rentas, no por ello de menor importancia.

Además de este tipo de documentos, existen otros que nos proporcionan información cualitativa y nos ayudan a explicar nuestros datos cuantitativos, entre ellos están:

1) La correspondencia oficial referente a la hacienda pública como son las circulares, órdenes y decretos. Por su contenido nos dan a conocer la composición y funcionamiento del sistema de recaudación existente en la época y su reglamentación. Además, es de interés la comunicación que existía entre las diferentes receptorías y subreceptorías del país con la Administración General de Rentas, localizada en la ciudad de México.

Por medio de la expedición y acuse de recibo de misivas, el centro lograba tener una idea breve o completa del funcionamiento administrativo de cada administración foránea. Entre los asuntos tratados encontramos: consultas sobre cobro de derechos, interpretaciones de órdenes y decretos emitidos, el problema del contrabando, solicitudes de trabajo, cambio de plaza, licencias, expediciones de guías, adeudos de derechos, etcétera.

2) La documentación generada por las quejas y denuncias hechas por los arrieros y comerciantes ante la Administración General resultan de gran interés, pues nos refieren sobre el estado en que se encontraban los caminos de arriería

y la inseguridad de los mismos, por la presencia de salteadores, la forma en que entraba el contrabando a la ciudad y las rutas que seguían los contrabandistas para evitar los puestos de vigilancia. Éstos son sólo algunas de las problemáticas que son posible encontrar.

3) Por otro lado, los manifiestos y declaraciones de carácter político nos reflejan la posición de la hacienda pública ante los conflictos internos y externos del país. Son los únicos documentos, localizados hasta ahora donde se encuentran los nombres, firmas y cargos del personal de la Administración General de Rentas y las administraciones foráneas.

Con estas observaciones podemos decir, por el momento, que esta fuente documental producto del sistema alcabalatorio, no sólo nos proporciona información para una reconstrucción netamente cuantitativa de la vida económica de México del siglo XIX, incluso, como hemos podido observar a lo largo de la revisión de todo este material, nos da la pauta para adentrarnos en la vida social y cultural del comercio y sus protagonistas: los comerciantes, los arrieros y los consumidores.

Como en toda investigación histórica, la crítica al documento por parte del investigador le dará la validez al mismo. Aunque parte de la reconstrucción de la historia económica se hace a partir de fuentes numéricas y elaboración de series estadísticas, no por ello debe olvidarse el dato cualitativo que rodeará de vitalidad a nuestra interpretación de la problemática económica de la sociedad en estudio, pues el aspecto cultural (costumbres, tradiciones, mentalidad, formas de vida) forma parte importante de nuestros actores sociales.