



Yovana Celaya Nádez

“Arbitrio a maíces y harinas: pensamiento y ejecución en los ayuntamientos novohispanos, siglo XVIII”

p. 325-357

La fiscalidad novohispana en el imperio español
Conceptualizaciones, proyectos y contradicciones

María del Pilar Martínez López-Cano, Ernest Sánchez Santiró y Matilde Souto Mantecón (coordinadores)

México

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/
Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Históricas

2015

366 p.

Cuadros y gráfica

ISBN 978-607-9294-93-9 (Instituto Mora)

ISBN 978-607-02-7217-2 (UNAM)

Formato: PDF

Publicado: 19 de octubre de 2016

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/fiscalidad_novohispana/conceptualizaciones.html

DR © 2016, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



ARBITRIO A MAÍCES Y HARINAS: PENSAMIENTO Y EJECUCIÓN EN LOS AYUNTAMIENTOS NOVOHISPANOS, SIGLO XVIII

Yovana Celaya Nández
Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales
Universidad Veracruzana

INTRODUCCIÓN

El arbitrio en Nueva España, un gravamen autorizado por el monarca a los ayuntamientos para un gasto ejecutado en su jurisdicción, fue una figura novedosa y compleja en la fiscalidad americana del siglo XVIII. La novedad reside en que no obstante el desarrollo en la península desde el siglo XV y su escasa presencia en Nueva España, el arbitrio del siglo XVIII adquiere características particulares en el marco de las transformaciones políticas, administrativas y fiscales de la monarquía borbónica. Y la complejidad, por la existencia de una fiscalidad regia con un proyecto de fortalecimiento de gravámenes y contribuyentes frente a la construcción y definición de una fiscalidad por parte de los ayuntamientos. Ambas dimensiones representaron confusiones entre la definición de la figura y las adecuaciones de la misma a la realidad de las jurisdicciones locales.

El objetivo es mirar a la figura del arbitrio a maíces y harinas desde dos perspectivas: una desde el concepto fiscal, su construcción en el pensamiento económico, pero también desde la práctica en América; y una segunda perspectiva es mirar a los arbitrios, aprobados o no por la Junta de Hacienda, como una ventana a la economía local y si esta es el referente para la definición de sus arbitrios o por el contrario es la fiscalidad regia que dejó poco margen a nuevos géneros o sujetos fiscales en manos de los ayuntamientos. Desde ambas, interesa construir el papel del arbitrio en el marco de las transformaciones de la fiscalidad regia del siglo XVIII y sus efectos en la incorporación de nuevos géneros, como el maíz y la harina, al grupo de



sectores gravados. Para el análisis nos apoyaremos en los proyectos de arbitrios de los ayuntamientos de Guanajuato, Irapuato, Zacatecas, Antequera, Matehuala y Fresnillo que solicitaron a la contaduría les aprobase arbitrios a la introducción de harina y maíz para satisfacer un gasto de utilidad pública en sus jurisdicciones. Dada la importancia del arbitrio, su origen y naturaleza fiscal, la primera parte del texto está dedicada a su presencia en los ayuntamientos, su definición y géneros sujetos a este en el ámbito peninsular. Y la segunda parte a su presencia en Nueva España.

El texto se inserta en una discusión historiográfica que busca destacar la naturaleza del arbitrio en la fiscalidad novohispana del siglo XVIII. Es decir, las tensiones entre un proyecto de fortalecimiento de la fiscalidad regia y la definición de una potestad en los ayuntamientos. La historiografía ha señalado el fortalecimiento de figuras fiscales en los municipios al amparo de las necesidades de la monarquía. Los arbitrios locales concedidos por el poder regio representaron un nuevo ingreso a las arcas reales de tal manera que patrimonio regio, subsidios a cortes y arbitrios municipales seguían una misma dirección, sobre el mismo contribuyente.¹ Otro factor que se destaca a lo largo del siglo XVI fue lo eficaz que resultaron los ayuntamientos para gravar las nuevas actividades mercantiles y el patrimonio de los contribuyentes.

En el ámbito americano, la historiografía política ha abierto una línea de investigación fructífera en el conocimiento de los ayuntamientos del siglo XVIII, en la reforma en materia jurisdiccional, política y administrativa.² En esta línea se ha destacado el papel de los ayuntamientos en la transición del antiguo régimen al nuevo orden republicano y liberal, una transición que ha señalado elementos de continuidad en el orden político.³ En el proceso de participación política, los acontecimientos de 1808 han merecido especial atención en vista del papel que los ayuntamientos desempeñaron en los acontecimientos sucesivos. En la perspectiva económica, social y política la línea historiográfica desde las elites y grupos de poder articulados en torno al Ayuntamiento ha mostrado las prácticas de una cultura política y económica en el antiguo régimen en el interior de las corporaciones y fren-

¹ Al respecto véase el trabajo de Mira, *Renta*, 2005.

² Fernández, “Corregidor”, 2005; Liehr, *Ayuntamiento*, 1976, y Gamiño, “Importancia”, 2003.

³ Tío, *Antiguo*, 2001; Morelli, “Espacio”, 2000; Ternavasio, “Cabildo”, 2000; Covarrubias, “Emisión”, 2000; Ortiz y Serrano, *Ayuntamientos*, 2007, y Vega, *Dilemas*, 2005.



te a la monarquía.⁴ Otra línea de investigación que debe destacarse son los ayuntamientos de indios que ha abundado en los mecanismos de elección, formas de recaudación y distribución de tributos y la convivencia de formas de gobierno indígenas e hispánicas en torno al cabildo.⁵ Por último, el análisis del conjunto de las finanzas del Ayuntamiento: propios y arbitrios, también ha revelado la fortaleza o debilidades del sistema financiero en los ayuntamientos.⁶ No obstante los avances realizados en la historiografía, en las perspectivas analizadas se ha privilegiado el conjunto de las finanzas o la dimensión política en los ayuntamientos, especialmente con miras a los efectos de la Constitución de Cádiz, pero poco se ha avanzado en una discusión en torno a los mecanismos utilizados por los cabildos para definir una fiscalidad local. Es decir, el cómo se definieron figuras impositivas, cómo los contribuyentes y si estuvo ligado a un determinado gasto, todo ello en el marco de proyecto de fortaleza del regalismo frente al detrimento de los poderes locales.

VICENTE ALCALÁ GALIANO Y SU PROYECTO DE ARBITRIO AL CONSUMO

El arbitrio, en su acepción fiscal, es una categoría presente en la monarquía hispánica desde el siglo XII. En este periodo, las figuras impositivas locales nacieron en el marco de reconocimientos políticos, jurisdiccionales y económicos de los nuevos ayuntamientos, frente al poder regio al que se incorporaban y frente a sus vecinos. El arbitrio formará parte indisoluble de las finanzas locales, se requerirá de la autorización regia para su cobro y de un gasto en beneficio de sus vecinos que justifique su existencia. En principio estuvo ligado a obras de carácter urbano: caminos, limpieza, agua, alhóndigas; tuvo siempre un carácter extraordinario y constituía junto con los propios la fuente de ingresos de los ayuntamientos. Durante el siglo XVII la trayectoria del arbitrio en los ayuntamientos también responde a las necesidades de ingresos de la Hacienda regia, pues los servicios votados en Cortes se acompañaban de la autorización real de imponer arbitrios locales y cubrir el

⁴ Santos, *Elites*, 1999; Baeza, "Gobierno", 2009; Gutiérrez, "Cabildos", 2009; Molina, "Autonomía", 2009; González, *Cabildos*, 1994, y Alfaro, "Lucha", 1998.

⁵ Assadourian, "Dominio", 1994; Castro, *Tarasos*, 2004; García, *Pueblos*, 1987, y Gibson, *Tlaxcala*, 1952.

⁶ Liehr, *Ayuntamiento*, 1976.

monto del servicio que se hubiese votado. Incluso Felipe II autorizó que las ciudades contaban con la libertad para tomar y dejar arbitrios “a su voluntad, como vieren que más les conviene, sin que para ello sea necesario otra más particular licencia nuestra ni recado alguno”.⁷ Las concesiones se extendieron a lo largo del siglo en la misma medida que los servicios en Cortes eran votados y este hecho invita a detenerse en la importancia de una fiscalidad local amparada en la fiscalidad regia.⁸ En este siglo advertimos una pluralidad semántica en el uso de conceptos para referirse a los ingresos que tuvieran origen en una concesión regia de carácter extraordinario, pero se establece una diferencia entre aquellos destinados a cubrir el pago de servicios y aquellos destinados a cubrir los gastos de los ayuntamientos. Es decir, fue común encontrar bienes gravados cuyos ingresos se destinaron a la Hacienda regia y a la Hacienda local.

En esta pluralidad semántica también es posible observar –en la normatividad, en la práctica y en la literatura de la época– que el concepto de arbitrio referirá a una parte de las finanzas de los ayuntamientos y podrá a su vez integrarse de sisas y repartimientos. Es decir, en la naturaleza polisémica del concepto, su carácter fiscal lo define como.

El medio extraordinario que se propone para el logro de algún fin. Llámese así los derechos que muchos pueblos, por carecer de propios y con facultad real, imponen o tienen impuestos sobre las especies de vino, vinagre, aceites, carne y otras cosas vendibles, exigiéndolos de los consumidores y com-

⁷ En 1590 Felipe II daba licencia a “ciudades, villas y lugares que tienen jurisdicción sobre sí, para que así ellos como los lugares de su tierra y jurisdicción puedan usar y usen de todos los arbitrios que les pareciere para pagar la parte que les pareciere de los 8 millones con que el reino me ha servido”. *Novísima*, 1805, t. III, libros VI y VII, p. 385. De este tipo de cédulas, Juan Antonio de Bringas opinaba que, “en la libertad que se dejó al reino hicieron muchos disparates las justicias, consumiendo los propios no con la mejor economía y usando de todos los arbitrios que les parecía”: *Tratado de los propios, arbitrios, baldíos, montes, pastos, servicio y montazgo, cabaña real y cuantos efectos correspondan a un pueblo con las leyes establecidas y providencias tomadas para su mejor administración y conservación y aumento. Recopilado y trabajado en virtud de órdenes superiores por don Juan Antonio Bringas de la Torre, caballero del orden de alcántara y secretario de su majestad con motivo de la unión que se había de hacer a los pósitos del reino*, en BNE, MSS/2453. Un análisis de las ciudades en la administración de los servicios puede verse en Carretero, “Poder”, 1999.

⁸ La historiografía española cuenta con una amplia línea de discusión en torno a la construcción de potestades fiscales en los ayuntamientos, desde finales del medievo hasta la reforma borbónica del siglo XVIII. Aquí, algunos ejemplos: Menjot y Collantes, “Génesis”, 1996; García, “Génesis”, 1996; Domínguez, *Política*, 1984; Andrés, “Fiscalidad”, 2006; Hernando, “Control”, 1988; Suárez, *Reforma*, 2005; Bernardo y Martínez, *Municipio*, 1996; Carretero, “Poder”, 1999; Domínguez, *Torno*, 2005; Bernardo, *Poder*, 1998, y Hoz, *Hacienda*, 2007.

pradores, que con los mismos pueblos forman fondos hasta en competente cantidad para satisfacer los gastos, dotaciones y cargas que contra sí tienen.

En las definiciones de sisa podemos encontrar las siguientes: “La pequeña parte que ocultamente se hurta.” Pero también, “la imposición sobre géneros comestibles, rebajando la medida”. El repartimiento por su parte era: “La contribución, o cargas con que se grava a uno.”⁹

Las definiciones responden a la naturaleza del gravamen, a los contribuyentes sujetos y a las formas de pago de los mismos. La característica de la sisa es que tenía su base en un determinado número de géneros y en la introducción o el comercio de los mismos y en consecuencia dependía de la expansión del mercado. Este hecho representó la posibilidad de ampliar su base de contribuyentes en las jurisdicciones de los ayuntamientos, hecho contrario al repartimiento cuyo pago estuvo limitado a los vecinos. A lo largo del siglo XVII, en la administración local, el arbitrio fue la parte del sistema financiero de los ayuntamientos que en la contabilidad separó a aquellos ingresos que tenían un carácter temporal y que su imposición requirió de la autorización regia. De esta manera, el arbitrio en materia de administración podía agrupar a sisas o repartimientos, pero también podía definir a una figura fiscal sobre un género o un sector de contribuyentes. En este proceso, sisa y arbitrio comparten como característica el gravar la introducción de géneros; sin embargo, la sisa se encontraba limitada a un tipo de género: vino, aceite o carne. Por el contrario, el arbitrio podría engoblar a más de un género y definir a un conjunto gravámenes. En el ámbito peninsular, arbitrios y sisas se fortalecen a lo largo del siglo XVII y el uso de uno u otro concepto estará definido a partir de los géneros gravados.

La fiscalidad regia y la fiscalidad de los ayuntamientos recurrieron constantemente a impuestos sobre el consumo como recurso extraordinario por lo que su abuso devino una amplia discusión y críticas respecto a la pertinencias de tales figuras en vista de la duplicidad de bienes gravados por ambas potestades fiscales.¹⁰ A lo largo del siglo XVIII, la Hacienda regia necesitó controlar las múltiples figuras locales, que si bien en algunos casos

⁹ *Diccionario*, 1783.

¹⁰ Llama la atención la preponderancia que el impuesto sobre el consumo en la fiscalidad local y el rechazo de una fiscalidad directa basada en la fortuna y la renta que en el siglo XII se observó. Al respecto para el caso de Valencia, Juan Vicente García sostiene que los conflictos administrativos, políticos y sociales derivados de tasar el valor patrimonial de los vecinos, fueron razones de peso para paulatinamente abandonar las contribuciones directas, García, “Génesis”, 1996. Puede verse también, Mira, *Renta*, 2005.



estaban ligadas al pago de servicios votados en Cortes, se presentaban casos en el que los ayuntamientos hacían uso de ellas sin autorización regia. Es por ello que en 1751 Fernando VI solicitaba que en vista de “que uno de los principales gravámenes que sufren los pueblos, consisten en los arbitrios y sisas municipales de que usan con facultades reales”, se recabase la información necesaria para conocer el estado de las contribuciones que sus súbditos pagaban a los ayuntamientos. A la solicitud, cinco años más tarde, Juan Antonio de Bringas elaboró su tratado de *proprios, arbitrios, montes y pastos*, en el que explicaba que informar al rey de los arbitrios existentes era casi imposible pues significaba “desmenuzar mínimamente tantos puntos y el reconocimiento de más de un millón de facultades y prorrogaciones cuando hay ciudad que ha obtenido 68, hoy permanentes que sin duda ocupan tres resmas de papel y los acreedores censualistas cargas y destinos que pasan de 500”.¹¹ Bringas denunciaba la falta de control de la autoridad regia sobre la fiscalidad local, la incapacidad administrativa para llevar a cabo una investigación de cada una de las cargas y la necesidad de crear un organismo capaz de evaluar las finanzas de los ayuntamientos.

El informe de Juan Antonio de Bringas revelaba también las variadas y complejas dimensiones que el arbitrio había adquirido desde el siglo XV en respuesta a la especificidad local, pero también a las necesidades más o menos apremiantes de uno u otro monarca. En cuanto al concepto, el informe de Bringas muestra también que el arbitrio ya no sólo se referirá a una parte de las finanzas de los ayuntamientos, sino que adquirirá su propia definición distanciándose de la sisa. Esta última se encontraba limitada a géneros comestibles; por el contrario definir un gravamen bajo la figura de arbitrio ofreció a los ayuntamientos la oportunidad de ampliar su base gravable, introductores y consumidores, y de todo tipo de géneros o actividades que pudieran reportar recursos a los ayuntamientos. Es decir, al amparo de las urgencias de la monarquía, la fiscalidad local fortalecía su capacidad impositiva y el carácter extraordinario de dichos ingresos, el arbitrio entonces para referirse a dicho universo de cargas locales se hizo común.

Bringas reconocía que dicho universo de conceptos para referirse a figuras fiscales en manos de los ayuntamientos hacía complejo diferenciar desde cuándo se había iniciado el cobro, quién lo había autorizado y si en algún momento había mutado el gravamen autorizado a lo que realmente se cobraba. No obstante la diversidad, tres constantes podían verse en los

¹¹ BNE, MSS/2453.



arbitrios del siglo XVIII: los efectos nocivos para la economía y los contribuyentes; la libertad de acción en el que se había dejado a los ayuntamientos en el uso de estas figuras y la necesidad de los mismos para atender “los públicos gastos” de los pueblos. Bringas sostenía que los arbitrios eran competencia de los ayuntamientos, eran necesarios para atender las necesidades públicas pero su exceso estaba ahogando a los contribuyentes. La observación de Bringas no es lejana a las discusiones sobre la viabilidad de continuar con las potestades fiscales en los ayuntamientos para la atención de los gastos públicos de los mismos. La discusión entonces seguía dos posiciones: la importancia del arbitrio para financiar gastos de utilidad pública y los efectos nocivos que los mismos generaban a la economía de los pueblos y al reino en general.

En el siglo XVIII, los arbitrios en manos de los ayuntamientos participaban de una amplia discusión en la monarquía hispánica acerca del papel de los impuestos, la naturaleza y necesidad de los mismos y los montos de ingreso y gasto que satisfacían. Los arbitrios sobre comestibles al igual que la alcabala, se encontraban en el centro de la discusión en vista de los efectos nocivos que generaban en los precios e incluso en el abasto. Vicente Alcalá Galiano en sus discursos a la Real Sociedad Económica de los Amigos del País de la provincia de Segovia,¹² argumentaba que las políticas impositivas a los géneros comestibles arruinaban al erario y a los vasallos: artesanos, jornaleros y labradores, por ser ellos los únicos sujetos a todas las contribuciones y por ser estas las únicas que reportaban ingresos, cada vez más escasos a la Hacienda. En el ámbito de la economía, los impuestos a los géneros de primera necesidad ocasionaban una disminución del consumo e incremento del contrabando.¹³ Alcalá sostenía que si bien en el siglo XVII se había defendido los impuestos a los comestibles, porque era el único medio para que todos contribuyeran, el problema era que el pago de alca-

¹² Vicente Alcalá Galiano inició su formación en el Real Colegio de Artillería de Segovia, en donde al término de su formación ejerció de docente de la cátedra de matemáticas. Se distinguió por su trabajo de docente, traductor, difusor de novedades intelectuales y especialmente por sus textos por lo que se llamó “la nueva ciencia”, la economía política. De sus traducciones destaca “Memoria sobre los diferentes modos de administrar la electricidad y observaciones sobre los efectos que estos diversos modos han producido”; “Sobre las enfermedades del trigo” e “Ideas sobre la naturaleza, forma y extensión de los socorros que conviene dar a los enfermos pobres en ciudad populosa”. Una institución importante para difundir sus textos y las novedades intelectuales fue la Real Sociedad Económica Segoviana de Amigos del País, de la que fungió como secretario. Desde esta impulsó la industria, la agricultura, la educación pública y reformas al sistema gremial. Además del texto aquí citado, se conoce también *Informe*, 1810.

¹³ Alcalá, “Sobre”, 1992, p. 183.

balas, millones, sisas y arbitrios no cumplían dicho principio en vista de que un amplio sector quedaba fuera de este pago, por ejemplo el eclesiástico.¹⁴

El argumento de Alcalá seguía lo dicho por Bernardo de Ulloa quien sostenía que la fiscalidad regia debía liberar al vino, carnes, aceite y vinagre del pago de millones y de todo tipo de impuestos locales. Alcalá optaba por liberar a la carne y el aceite para evitar mayores pérdidas a la Corona, pero además porque estos géneros eran los más necesarios y al liberarse de impuestos tendría un efecto positivo en los precios del resto de géneros, pues: “se disminuyen los consumos a proporción que se aumenta el precio de los géneros, y por consiguiente que disminuidos los derechos se ha de aumentar el consumo”.¹⁵ Un último argumento de Alcalá Galiano para liberar a la carne y al aceite de todo de tipo de derechos era la justicia y utilidad pública que tal política representaba para el contribuyente y para el consumo de tales géneros.¹⁶ No obstante las críticas que expresó respecto a las múltiples cargas que recaían en el consumo, Alcalá no desechaba del todo la discusión de que este rubro era el más adecuado para ampliar el número de contribuyentes y unificar la base gravable.¹⁷ Sin embargo, el problema residía aún en las múltiples postestades fiscales que recaían sobre los mismos bienes, la del rey, las ciudades y las Cortes. En su siguiente discurso ante la Real Sociedad Económica delineaba un proyecto de política económica a seguir en el gravamen al consumo.

De los escritos de Alcalá Galiano se desprende que estaba al tanto de la literatura de la época y especialmente de la obra de Adam Smith, de quien seguía de cerca el libro v, “De los ingresos del soberano o de la

¹⁴ Alcalá sostenía su argumento a partir de su ciudad, Segovia: “Según los cálculos que publicó en 1780 la Sociedad Económica de Madrid, tiene esta ciudad 20 497 vecinos sin contar los eclesiásticos; siendo así que, como la misma Sociedad observa, este vecindario debe considerarse como sumamente bajo por haberse sacado de los documentos que existen en la contaduría general de propios y arbitrios, los cuales a causa de la equidad que se guarda en el repartimiento de contribuciones, y del aumento que han tenido los pueblos desde que se formaron, son ciertamente diminutos. No obstante valuemos el vecindario de Segovia en sólo 20 400 vecinos, luego si los 171 individuos del estado eclesiástico (que para mayor comprobación y seguridad de la cuenta los consideraremos también vecinos) consumen al año 134 213 libras; los 20 400 deberían consumir más del triple de las libras que se consumen en estas carnicerías: luego se debe concluir que ni los eclesiásticos gastan la cantidad de carne que se les abona refacción, ni los demás vecinos toman de las carnicerías públicas toda la que comen, y por consiguiente la entran de contrabando”. *Ibid.*, p. 188.

¹⁵ *Ibid.*, p. 194.

¹⁶ Es evidente que su ejemplo es su ciudad: “En un pueblo de fábricas como Segovia es necesario proporcionar a precios cómodos los géneros de primera necesidad, si se desea verdaderamente el adelantamiento y perfección de aquellas”. *Ibid.*, p. 192.

¹⁷ Además del consumo, el proyecto de Alcalá sostenía que los impuestos podrían recaer en los otros fondos que constituían la renta de la sociedad: tierras, propietarios urbanos y salarios.

república”.¹⁸ De este compartía lo referente a que el deber no menos esencial e importante del soberano era “hacer y mantener obras e instituciones públicas que contribuyan al adorno, prosperidad e ilustración del pueblo que dirige”.¹⁹ En este sentido, Alcalá argumentaba que la existencia de impuestos, especialmente en los ayuntamientos, debía justificarse en la utilidad pública que del pago de los mismos obtuvieran los contribuyentes.²⁰ El discurso de Alcalá abunda sobre un tema conocido en la literatura de la época, el papel de los impuestos y las opiniones encontradas para definir los géneros gravados y los contribuyentes.²¹ La conclusión de Alcalá sobre los impuestos es que su existencia debía sostenerse en dos máximas:

1) Los impuestos sobre los géneros de primera necesidad en una nación y que se halla en el estado de mayor atraso son perjudiciales; 2) los mismos impuestos en una nación poderosa, como se establezcan con pulso y moderación y sin perjudicar a la libertad del comercio interior, sino que son un medio excelente y suave de recoger una cantidad considerable con que poder atender las urgencias del estado.²²

Alcalá Galiano se pronunció a favor de los impuestos al consumo, entendido este como un impuesto a la introducción de géneros a las ciudades y pueblos, pero bajo una política moderada en su tasa y con el requisito que todos, sin excepción de estamento, cubriesen el gravamen.

En la defensa de gravámenes al consumo, Alcalá Galiano seguía a Jacques Necker quien veía como único inconveniente a este tipo de impuestos el número considerable de empleados para recaudarlo. No obstante, Alcalá argumentaba que “los impuestos sobre los consumos o las sisas son mucho más útiles y proporcionados a los pueblos numerosos, en donde como su producto es considerable, pueden costearse los gastos de recaudación con

¹⁸ Smith, *Investigación*, 2006.

¹⁹ Alcalá, “Sobre”, 1992, p. 271.

²⁰ Alcalá Galiano resumía así las tareas del soberano: “luego en los Estados cultos necesita el soberano mantener un ejército de tropas arregladas y un número competente de magistrados que cuiden del gobierno civil, y además tiene que atender al establecimiento y dotación de aquellas obras e instituciones públicas, convenientes y aún necesarias para fomentar la aplicación, premiar el distinguido mérito de algunos vasallos, socorrer las calamidades públicas, promover la agricultura, industria y comercio y otros objetos de la misma importancia”. *Ibid.*, p. 275.

²¹ “Yo entiendo que la dificultad consiste: 1º en determinar los fondos o bienes de donde deben sacarse las contribuciones y 2º en adoptar el medio más suave y menos costoso de recaudarlas”. *Ibid.*, p. 276.

²² *Ibid.*, p. 84.



una parte muy moderada de él”.²³ Sin embargo, era consciente que en la medida que continuara el cobro de: millones, alcabalas, arbitrios y otros impuestos locales, era imposible conseguir una contribución sobre los consumos de géneros en las ciudades. El proyecto de Alcalá Galiano consistía en unificar las variadas y complejas figuras que existían en arbitrios en torno al consumo, este gravamen era a juicio de nuestro autor el más equitativo en la medida que todos contribuían en función de sus rentas y en consecuencia “con proporción a ellas en los consumos”.²⁴ Permitía también que aquellos brazos no productores contribuyesen pues todos quedarían sujetos al consumo de bienes gravados.

En este discurso, Alcalá Galiano no explicaba los mecanismos para eliminar un gravamen como la alcabala e incluso una diferencia entre este y su proyecto. Las diferencias que advertimos entre el cobro de alcabala y el proyecto de Alcalá es que mientras la primera estaba sujeta a las formas de administración, particularidades en cada jurisdicción y mantenía exentos del pago del gravamen a eclesiásticos, su proyecto de gravamen no haría ningún privilegio fiscal. Otra diferencia importante es que mientras la alcabala, por norma aunque no en la práctica, debía pagarse por las transacciones realizadas, el proyecto de Alcalá Galiano era un gravamen al consumo desde la introducción de los géneros. Y por último, que mientras el pago de alcabala en la península continuaba privilegiando el repartimiento del monto a pagar a la Hacienda regia, el proyecto de Alcalá Galiano se sostiene en la contribución diaria por la introducción de géneros a las jurisdicciones urbanas.

No obstante todos los beneficios de este tipo de gravámenes, Alcalá Galiano limitaba su existencia a espacios con alta densidad poblacional, pues de lo contrario el impuesto afectaría los intercambios, el abasto de géneros y favorecería el contrabando.²⁵ Y en lo que atañe al contribuyente, dividía a este en dos tipos, aquellos que pagaban directamente el gravamen o el introductor de las mercancías. La división también podía aplicarse a las mercancías, pues aquellas que tardaban más en consumirse debían ser cubiertos por el consumidor, mientras que aquellos cuyo consumo era in-

²³ *Ibid.*, p. 289.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ “Todo lo expuesto hasta aquí, y otras sólidas reflexiones que por razón de la brevedad se omiten, nos obligan a creer: 1) que en los pueblos pequeños no deben estar sujetos los comestibles de primera necesidad a impuesto alguno, y que la contribución de ellos debe ser muy moderada y repartirse entre sus individuos, con proporción a las utilidades de cada uno, y recaudarse por medio de la justicia, o por medio de un colector nombrado por el pueblo o por el soberano”. *Ibid.*, p. 343.



mediato debía cubrirse por el introductor de las citadas mercancías. Distingue también en los impuestos al consumo, las cosas necesarias y las de lujo. En ambos casos considera apto el gravamen, pero abunda en justificar el impuesto a las cosas necesarias. En primer lugar es consciente de los efectos nocivos que los gravámenes pueden tener sobre el precio, pero “como abrazan a todos los demás habitantes ociosos, deben subsistir establecidos con moderación en los pueblos grandes”.²⁶ Y esta era la mejor cualidad que encontraba en el gravamen al consumo, que todos estuvieran sujetos al mismo. En este sentido, salvo la carne y el aceite que buscó liberar de sisas en su discurso de 1783, en el de 1788 ya no establece dicha aclaración y es que a diferencia de las sisas sobre las llamadas cuatro cosas, el proyecto de Alcalá buscaba ampliar la base fiscal sobre el consumo e incluir a todos los consumidores con miras a unificar en un solo gravamen sisas, alcabalas y demás arbitrios existentes. Alcalá promueve la fortaleza de una fiscalidad local en los arbitrios al consumo, por ello su insistencia en que sólo puedan aplicarse en las poblaciones grandes.

Otro argumento a favor de los gravámenes al consumo en los ayuntamientos es que existía poco margen de figuras impositivas que no entraran en conflicto con lo demandado por la Hacienda del rey. El gravamen al consumo, junto con el de propietarios de tierras y casas, era el escaso margen que la Hacienda regia dejaba libre a los ayuntamientos para obtener los fondos necesarios para sus gastos públicos. Y aquí es en donde la dimensión gasto aparecía, Alcalá Galiano compartía lo expresado por Adam Smith respecto a la relación impuestos y utilidad pública. En su discurso “Sobre la economía política, 1783”, destacaba la importancia de las rentas públicas y que una “sabia economía” distribuía por el cuerpo político para darle vida y nutrirla al Estado.²⁷ Identificaba también a “individuos” contribuyentes

²⁶ Alcalá Galiano considera que si bien el gravamen al consumo puede ocasionar los mismos perjuicios que al salario, el primero sí lo pagan los ociosos caso contrario del salario. “Arreglándose como hemos dicho el salario del trabajo por la demanda de su producto y por el precio de los víveres, se sigue en una sociedad ya establecida, y en que subsista la misma demanda del producto del trabajo, un impuesto directo sobre aquel salario no puede producirse con el tiempo otro efecto sino hacer subir los salarios algo más del valor del impuesto, y por consiguiente recaerá al fin, no sobre el trabajador, sino sobre quien lo emplea. De donde puede concluirse que un impuesto directo sobre el salario del trabajo ocasiona a la larga una disminución proporcional o mayor en la renta de las tierras y en las utilidades de los fondos, fuera de ser odiosos y origen de muchas injusticias, por ser imposible valorarle con exactitud. Así que semejante impuesto es muy perjudicial, y es sin comparación más útil y conveniente imponer su producto, parte sobre las rentas de las tierras y parte sobre las mercaderías”. *Ibid.*, pp. 333-334.

²⁷ La concepción de la monarquía como cuerpo forma parte de un discurso que se desarrolla desde el siglo XVI; para Alcalá Galiano “el cuerpo político del Estado puede compararse a un cuerpo



cuya obligación era para con el “Estado” que demandaba las rentas en función de las necesidades del “cuerpo y de cada uno de sus miembros”.²⁸ Si bien es cierto que su proyecto no llegó a ejecutarse y al parecer su diálogo se restringe a la Sociedad Económica, especialmente después del fallido proyecto del marqués de la Ensenada, las consideraciones de Alcalá Galiano permiten situarnos en una discusión en torno al papel del arbitrio en Nueva España, la utilidad pública que del pago tendrían los contribuyentes y los géneros de consumo gravados.

EL ARBITRIO EN NUEVA ESPAÑA

En el gobierno novohispano, los ayuntamientos participaron de la tradición jurídica castellana. De la autoridad regia recibieron sus estatutos y en materia financiera le fueron concedidos propios para mantener los gastos de la administración y la ciudad. El Ayuntamiento en Nueva España siguió la línea establecida por los municipios en Castilla, los propios y los arbitrios. Los primeros se constituían por la donación de ejidos para usos agrícolas y dehesas para el pastoreo de ganado. Del arrendamiento de estos terrenos los ayuntamientos debían financiar el gobierno de la ciudad. Si los recursos provenientes de propios no eran suficientes para cubrir el gasto de la ciudad, los cabildos podían solicitar arbitrios por un tiempo limitado. A diferencia de sus pares castellanos, las finanzas de los ayuntamientos novohispanos mantuvieron a los propios como el principal medio para cubrir sus gastos y excepcionalmente solicitaron la autorización de sisas para cubrir algún gasto extraordinario. Un elemento que conviene resaltar del caso novohispano es la presencia del préstamo aportado por la oligarquía política y económica y debemos considerar también que los grupos de interés corporados, gremios, grupos mercantiles, hacendados, entre otros, realizaron aportaciones monetarias para el pago de gastos que la ciudad realizara en beneficio del comercio; esto se tradujo en una negociación particular para

vivo, organizado y semejante a el del hombre: su cabeza es el poder soberano, su cerebro esto es el lugar de su entendimiento, de su voluntad y de sus sentidos, la religión, las leyes y las costumbres; sus órganos exteriores, los magistrados y jueces; su boca y estómago, la industria y la agricultura: su sangre, las rentas públicas que una sabia economía, como si fuese el corazón, distribuye por todo el cuerpo para nutrirle y darle vida; finalmente sus demás partes o miembros, los ciudadanos que le constituyen y forman.” *Ibid.*, p. 229.

²⁸ *Ibid.*, p. 250.



cada corporación en el que el concejo de regidores era el espacio mediador de obligaciones y beneficios.²⁹

En 1765 José de Gálvez llegó a Nueva España como visitador general del reino. La Hacienda y el gobierno político del virreinato fueron sus principales preocupaciones. En materia de administración local se le comisionó

el conocimiento de los propios y arbitrios de los pueblos conforme a mis piadosas y justas intenciones, explicadas en la instrucción dada para el gobierno de los de España, haréis que se establezca la cuenta y razón de ellos que se reglen sus gastos evitando lo superfluo y que los sobrantes se apliquen a redimir sus cargos, de modo que estos caudales del público no se malversen en perjuicio de mis vasallos.³⁰

El ministro, convencido de la eficacia de los instrumentos de inspección y evaluación instauró una contaduría que vigilara las cuentas de los ayuntamientos. En su primer informe acerca de lo pertinente de dicha institución decía:

Con dificultad se haría creíble el desorden con que se han manejado en este reino los caudales públicos de las ciudades, villas y pueblos, si no estuviese verificado con el examen prolijo de sus cuentas desde que establecida la contaduría general de propios y arbitrios se ha podido conseguir que vengan a ella las respectivas a estos últimos años; porque en las de las anteriores se reconoció el imposible de que se remitieran no habiéndose llevado en muchos pueblos ni aún la menor razón de productos y gastos.³¹

No obstante las expectativas que Gálvez depositaba en la contaduría, esta poco podía hacer en el control de los recursos de los ayuntamientos y en el uso de excedentes para la promoción de actividades económicas

²⁹ Por ejemplo, en el caso de la ciudad de Puebla los ganaderos que acudían a los ejidos de la ciudad a ofertar el ganado mayor cubrían un pago al Ayuntamiento no por concepto de arrendamiento de pastos, que así dictaba la legislación, sino el permiso de realizar la venta. Al no existir una cuota determinada por el uso de pasto, la cantidad de pago que los ganaderos realizaban al Ayuntamiento era una forma de asegurar la venta. El Ayuntamiento recomendaba al obligado de la carne a quien debía comprar el ganado, y el tiempo de uso de pastos. El tiempo máximo según lo establecía el Ayuntamiento era de dos semanas; sin embargo, los ganaderos que mayor cantidad aportaban al Ayuntamiento podían durar un mes o hasta dos meses en el uso de los pastos. Celaya, "Mercado", 2003.

³⁰ BNE, MSS/10390.

³¹ *Ibid.*

como la agricultura y la minería. Para ello, Gálvez reconocía la importancia de un gobierno urbano que realizara obras en caminos, abasto de agua, construcción de edificios para almacenamiento de granos, entre otros. Es decir, la puesta en marcha de una reforma al gobierno de la ciudad en el marco de un urbanismo ilustrado. Sin embargo, el estado de las finanzas de los ayuntamientos –según el informe que presentó el contador Benito Linares en 1771– no permitía realizar gastos en obra urbana. El balance, en el raro caso de ser favorable el ingreso frente al gasto, no era suficiente para su reinversión en el pago de censos ni muchos menos en la promoción de obras de carácter urbano. De este informe destaca también que de 13 ayuntamientos evaluados, México, Páztcuaro Antequera y Valladolid eran los únicos que además de propios tenían autorizados el cobro de sisa como recurso extraordinario.³² En este contexto, el ministro malagueño recuperó el papel del arbitrio como medio extraordinario para dotar de recursos a los ayuntamientos. En su referida instrucción, en el artículo tercero concedió a las ciudades y villas que no tuvieran arbitrios “informarán también en qué cosas puede haberlos, sin perjuicio grave de estos propios pueblos, para aumentar el fondo de sus propios, o hacer estos suficientes a sus necesidades y urgencias públicas”.³³

No obstante la importancia del arbitrio para las finanzas locales, Gálvez no perdió la oportunidad de considerar que, a futuro, los ingresos podrían destinarse a pagar 50% del salario de los intendentes en vista de la fortaleza de los mismos en los ayuntamientos de Guadalajara, San Luis Potosí, Valladolid y Puebla que ya habían hecho las solicitudes de arbitrios.³⁴ La importancia del arbitrio para el desarrollo de una reforma urbana fue también defendida por el virrey Revillagigedo, pero reconocía la poca disposición de los capitulares al saneamiento de las finanzas de los ayuntamientos. En la instrucción a su sucesor explicaba.

la constitución de estos reinos, ofrece mucha dificultad para los establecimientos y obras de público beneficio [...] la diversidad de suertes en extremos tan opuestos, es un obstáculo de la mayor entidad para establecer cual-

³² Linares, “Estado”, 2002.

³³ Gálvez, *Instrucción*, 1845-1853, vol. 5, pp. 245-253.

³⁴ “Planes propuestos por el virrey de Nueva España para la erección de una Comandancia General en Sonora, Californias, y Nueva Vizcaya y establecimiento de intendencias en todo el reino. México, 26 de enero de 1768, el virrey marques de Croix” en Archivo General de Indias (en adelante AGI), México, 1973.



quier proyecto de común utilidad, porque no habiendo más que dos clases: a saber, o de muy ricos, o de muy pobres, los primeros no contribuyen a él por falta de voluntad y sobre de medios para resistir las órdenes de jefe y los segundos, aun cuando tengan los mejores deseos, carecen de posibilidad de ponerlos en ejecución.

El virrey reconocía que sólo con arbitrios, proyectos como caminos y alhóndigas podrían llevarse a cabo, pero la inversión de los caudales públicos, en caso de existir, se destinaban a sueldos de empleados, fiestas votivas o “a pleitos y pretensiones que no siempre se dirigen al bien público”.³⁵ El virrey demandaba mayor intervención de la autoridad virreinal en el manejo de los recursos públicos de los ayuntamientos novohispanos. La Ordenanza de Intendentes ratificó el proyecto de José de Gálvez y reguló la participación de intendentes, Contaduría y Junta de Hacienda en la aprobación de arbitrios como un medio extraordinario que permitiría a los ayuntamientos obtener recursos determinados por el gasto en beneficio de la utilidad pública.³⁶

En el ámbito de los recursos, los arbitrios se convirtieron en el medio para que los ayuntamientos pusieran en práctica el nuevo gobierno de la ciudad, así lo expresaba el Ayuntamiento de Campeche: “el cuidar de su policía y arreglar todas aquellas providencias que conspiran al alivio en general del bien público, aseo y hermosura de las calles y proporcionar la salud, facilitando todos los arbitrios que sugiere un buen deseo para conseguirlo”.³⁷ La concesión de arbitrios es un medio para llevar a cabo proyectos urbanos pero también la ciudad asume su papel en el establecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo del comercio (alhóndiga, mercados, plazas). El cabildo de Zacatecas decía: “las obras públicas son de la mayor utilidad porque además de la que producen a la particular idea para construir las, se promueve la circulación ventajosa en el común de sus

³⁵ Revillagigedo, *Instrucción*, 1831. El virrey Revillagigedo fue un convencido promotor de que las tareas de Hacienda y gobierno se mantuvieran bajo la potestad del virrey. Al respecto, véase Celaya, “Gobierno”, en prensa.

³⁶ En la Ordenanza de Intendentes (*Real*, 1984) quedó estipulado en el artículo 48, la Junta Superior de Hacienda podía autorizar arbitrios: “establecidos por consentimiento común, estando los pueblos bien hallados con ellos o precisados a tolerarlos por falta de propios, bien en estas circunstancias de faltarles dotación para cubrir sus obligaciones, deben aquellos representarlo a la misma Junta Superior por medio del intendente de provincia y proponer el arbitrio que sea menos gravosos a sus vecinos, con el fin de que, examinada la necesidad, se acuerde su concesión”.

³⁷ Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Ríos y acequias, vol. 1, exp. 7 bis, 1788.

importes y se socorre y ocupa mucha gente ociosa y vagabunda”.³⁸ En el proyecto de José de Gálvez y en la Ordenanza de Intendentes, el arbitrio se sostuvo en la utilidad pública del gasto que cubriría el nuevo gravamen. En ambos casos no hubo especificaciones respecto a qué productos podrían sujetarse a la fiscalidad de los ayuntamientos, aunque era evidente que debía limitarse a los bienes que no fueron gravados por la Hacienda regia, el maíz y la harina parecían una buena opción.

EL ARBITRIO A MAÍCES Y HARINAS

La legislación de Indias estipuló que por la introducción de granos a las villas se cubriese el llamado derecho de alhondigaje: trigo, harina y maíz, cuyos ingresos cubrirían la construcción de la alhóndiga y el costo de mantenimiento, empleados y demás necesidades para el funcionamiento del abastecimiento.³⁹ La alhóndiga cumplía un papel fundamental al controlar el abasto a la ciudad de granos, la regatonería, el alza de precios, la venta libre y arbitraria de los granos. El pago del derecho de alhóndiga estaba en manos de los ayuntamientos, por ejemplo en la ciudad de México se cobró desde el siglo XVI, mientras que en la ciudad de Puebla se cobró desde finales del siglo XVII. Si bien es cierto, no podía considerarse como parte de los propios del Ayuntamiento, en vista que no constituían su patrimonio y en consecuencia no podía enajenarse, sí formaba parte de los ingresos de los cabildos. En la misma legislación se contempló la construcción y dotación de obras de utilidad pública, pero estas debían financiarse mediante el repartimiento del costo entre los vecinos.⁴⁰

³⁸ AGN, Obras públicas, vol. 31, exp. 10.

³⁹ *Recopilación*, 1973, libro IV, ley XVII. Que de cada fanega de trigo o cebada o quintal de harina se cobren tres granos de oro común. De todo trigo o cebada que entrare en la alhóndiga pague el dueño de ella de cada fanega tres granos de oro común y otro tanto por cada quintal de harina que ha de ser para gastos de la alhóndiga y pósito de la ciudad y el fiel asista de ordinario en la alhóndiga y haya cobre y reciba todos los granos que montare lo que entrare en ella de los dueños y personas que trajeren la harina, trigo o cebada y los diputados y escribanos le hagan cargo luego en el libro por recibido y por él ha de dar cuenta y se le ha de cargar al fiel y ha de ser a su cargo y no de la ciudad, ni los diputados y lo ha de tener en su poder y dar cuenta por la orden que la ciudad le diere. *Ibid.*

⁴⁰ *Recopilación*, 1973, libro IV, ley II, título 15, de las sisas, derramas y contribuciones. Que cuando se hiciere repartimiento para ocurrir ante el rey por utilidad pública, contribuyan todos los pueblos. Por las cosas que fueren de tanta conveniencia pública a todas la tierra, vecinos y moradores que haya necesidad de enviar o venir ante nos, contribuyan y paguen todas las ciudades, villas y lugares juntamente con las que fuere cabeza de provincia lo que acordare con autoridad del que tu-

Para el siglo XVIII, las alhóndigas funcionaban, no con el tamaño y eficiencia de la ciudad de México, en los principales centros urbanos y de redistribución de granos del virreinato. Zacatecas, Puebla, Veracruz, Celaya, Guanajuato, León, Salamanca, Querétaro, Tlalpujahua, Antequera, San Luis Potosí, entre otras. El mismo Gálvez inspeccionó el funcionamiento de alguna de ellas y emitió críticas respecto a su papel en el abasto y en el control de la regatería. Y posteriormente, el intendente mantuvo la atribución de promover, vigilar el funcionamiento de las alhóndigas y regular su gobierno y administración para controlar el abasto público de trigo y maíz.⁴¹ Las alhóndigas si bien cumplían el papel de mantener el abasto a una población, también mostraban la capacidad de consumo, local o interregional, que los granos podían tener en dicho espacio. Como decíamos, el pago del derecho de alhondigaje se encontraba bastante extendido en las poblaciones que tuvieran almacén de granos, pero imponer un arbitrio a la introducción de granos con destino a la satisfacción de un gasto de utilidad pública, fue sólo una posibilidad con el proyecto de José de Gálvez.

Los ayuntamientos de Guanajuato, Irapuato, Zacatecas, Antequera, Matehuala y Fresnillo solicitaron a la contaduría de propios y arbitrios, por sí o a través de los intendentes, la autorización de arbitrios por la introducción de maíz y harina a sus jurisdicciones, todas las solicitudes se apoyaron en la utilidad pública que resultaría de tal gravamen y no obstante los inconvenientes que representaban gravar la introducción de harinas y maíz, el Ayuntamiento de Antequera se justificaba así: “aunque no se le esconde que los víveres o mantenimientos no son fáciles de pensionar, pero esto lo entiende el que represente cuando el gravamen o pensión es injusta, inmoderada o excesiva no cuando es justa y modificada como lo es la referida y por la razón de proporción respecto del precio”.⁴² En todos los casos, la utilidad pública es la base inicial de la solicitud, lo que cumplía el primer requisito dictado por José de Gálvez y por la ordenanza; sin embargo, el gravamen recaía sobre géneros que desde el siglo XVI se encontraban fuera de todo proyecto impositivo, tanto por la potestad regia como por la local.

viere el gobierno y haga justicia en cuanto a declarar lo que deben contribuir. *Ibid.* Se debe considerar también que el trigo se encontraba fiscalizado por el diezmo, aunque en este caso afectaba sólo a productores.

⁴¹ *Real*, 1984, art. 73, “Con atención a los beneficios que se siguen a las ciudades y villas principales de que haya en ellas alhóndigas para su abasto público, y a remediar los daños que las causan los regatones y revendedores de trigo, harina y otros granos, mando a los intendentes-corregidores que las establezcan en las poblaciones grandes si conviniere para utilidad de su comunes [...]”.

⁴² AGN, Ríos y acequias, vol. 4, exp. 4, 1772, fs. 71-92.



Los ayuntamientos tuvieron entonces que argumentar, frente a las autoridades virreinales, un equilibrio entre arbitrios y utilidad pública. En el proyecto de Alcalá Galiano, el arbitrio a bienes de consumo básico era sostenido por su capacidad para afectar a todos los vecinos, sin distinción de estatus económico o jurídico, y en consecuencia consumidores de dichos bienes, el maíz y la harina cumplían con dicho principio en tanto que constituían los bienes de mayor consumo en la dieta novohispana. Para Galiano, la universalidad del arbitrio al consumo lo convertía en la condición necesaria para que todos contribuyeran con el reino. El gravamen al consumo, no debe olvidarse, Alcalá lo explicaba como introducción de géneros a una jurisdicción determinada; en este sentido, las posibilidades de gravar maíz y harina en los ayuntamientos novohispanos se sostenían en el papel que las ciudades con alhóndiga cumplían en la concentración y distribución de tales géneros, por lo que gravar la introducción de estos representaba un ingreso seguro y constante para los ayuntamientos. Los casos seleccionados dan cuenta de la importancia de tales géneros para los ayuntamientos, de los mecanismos para justificar el gravamen y la importancia de los mismos en la economía local (véase cuadro 1).

El proyecto de José de Gálvez y la Ordenanza de Intendentes ligaron la existencia de un arbitrio en los ayuntamientos a obras de carácter urbano y la utilidad pública de las mismas para los contribuyentes. En la visita de José de Gálvez a las provincias del septentrión novohispano, Guanajuato fue una parada obligada para el visitador por los conflictos presentados en la jurisdicción a raíz de la expulsión de los jesuitas y por lo que se definió como “sublevaciones frecuentes de gente plebeya y operarios de minas”. En una inspección a las finanzas del Ayuntamiento, los propios revelaban escasos recursos excedentes debido al pago de censos contraídos por los capitulares desde el siglo XVII. En este contexto, José de Gálvez, con el consenso de los tres cuerpos de la ciudad (Ayuntamiento, minería y comercio), acordaron que en vista de las posibilidades de una insurrección de la plebe se hacía necesario conformar un grupo de milicianos capaces de resguardar al vecindario ante cualquier manifestación violenta de la plebe. Además de ello, se propuso la construcción de una calzada en la entrada de la ciudad, puentes y la limpia anual del río.

La definición del gasto y la utilidad de las obras proyectadas quedó en manos de los tres cuerpos de la ciudad como representantes del vecindario, por lo que en ellos también quedó la facultad para definir el arbitrio para cubrir el citado gasto. La introducción de maíz y harina a la ciudad fue la



Cuadro 1. Solicitudes de arbitrios a maíz y harina

<i>Ayuntamiento</i>	<i>Arbitrio</i>	<i>Gasto</i>
Guanajuato	Un real por fanega de maíz; dos reales en cada carga de harina	Construcción de camino del real de minas a la ciudad
Irapuato	Dos reales por cada de harina ^a	Manutención de 46 soldados de a caballo.
Zacatecas	Dos reales en fanega de maíz; un peso en cada carga de harina	Gastos para el cuartel de milicia
Antequera	Dos reales por carga de harina	Alhóndiga
Matchuala	Un real por fanega de maíz; un real por carga de harina	Cárceles
Fresnillo	Un real por fanega de maíz; dos reales por carga	Casas reales

^a Forma parte de un paquete de varios arbitrios.

Nota: El cuadro se ha construido con fuentes de distinta procedencia y cuyos expedientes se encuentran debidamente referenciados cuando se analiza cada caso.



opción más viable en tanto que los capitulares ya tenían experiencia en gravar la introducción de estos géneros a la ciudad. La propuesta presentada al visitador hizo hincapié en los beneficios a los futuros contribuyentes de las obras proyectadas y de la seguridad que ofrecía al vecindario el destacamento de los milicianos. Pero se reconoció que el nuevo gravamen debía distinguirse del derecho de alhondigaje que maíz y harina ya pagaban a la ciudad desde el siglo XVII. De tal manera que el gravamen debía identificarse como “nuevo impuesto” y que si bien “en sustancia es un regravamen o extensión del derecho de alhóndiga”, se debía reconocer diferencias tanto en el monto como en los contribuyentes.⁴³

En el caso del monto de pago por derecho de alhondigaje, el maíz pagaba un real en cada carga, mientras que en el nuevo impuesto se pagaría un real por fanega lo que se traduciría en dos reales por carga. La segunda diferencia se encontraba en los contribuyentes en tanto que el derecho de alhondigaje lo pagaba el introductor, mientras que el nuevo impuesto lo cubriría el consumidor. La tercera diferencia residía en que el nuevo impuesto no gravaría el consumo de maíces de los animales de tiro, de tal manera que los mineros no cubrirían el nuevo gravamen. Y por último, se especificaba que mientras el derecho de alhondigaje era perpetuo, el nuevo sería temporal en tanto que las obras concluyeran. En la justificación, los capitulares se cuidaron de explicar los beneficios del gravamen al maíz, no así el de harina que consideraron que por su “selecto consumo” no representaría oposición en los contribuyentes.⁴⁴ Los ingresos por el nuevo gravamen se estimaron en 24 510 pesos anuales por maíz y harina, recursos suficientes para poner en marcha el proyecto. La propuesta fue aceptada por José de Gálvez y su cobro inició en 1768. La milicia estaría en operación desde esta fecha no así las obras públicas que debían esperar por lo menos dos años para disponer de los fondos necesarios.

La solicitud del Ayuntamiento de Guanajuato para gravar doblemente al maíz y la harina no representó ningún conflicto a las autoridades virreinales, la razón evidente es que había sido el propio visitador el principal promotor de las obras. Es importante considerar que al momento de la solicitud, el visitador y las autoridades virreinales no habían establecido lineamientos a seguir respecto a estas nuevas imposiciones o la participación de

⁴³ AGN, Ayuntamientos, vol. 162, exp. 2, Santa Fe de Guanajuato.

⁴⁴ La idea de un consumo selecto en el caso la harina es ampliamente discutida en la historiografía. En este caso el Ayuntamiento, bajo este argumento, evitó dar mayores explicaciones para justificar el nuevo gravamen. No así en el caso del maíz.



la Junta de Hacienda del virreinato en decidir nuevos gravámenes. Por el contrario, el Ayuntamiento de la ciudad de Antequera sí debió presentar su solicitud de un regravamen a la introducción a la harina en el marco de los reglamentos dados por José de Gálvez, pero también sujetos a la inspección de la Contaduría de Propios y Arbitrios.⁴⁵

La ciudad de Antequera y su ilustre Ayuntamiento solicitaron en 1771 aumentar el gravamen de dos reales a las cargas de harinas que introdujesen a la alhóndiga. Las harinas sujetas serían aquellas cosechadas en los valles oaxaqueños y las provenientes de Tehuacán. Los recursos del nuevo gravamen se destinarían a cubrir el déficit que el rubro de propios experimentaba, aunque no se especificó el periodo de vigencia. En el rubro de contribuyentes, en tanto que era un regravamen del derecho de alhondigaje, quedaban sujetos al pago los introductores. Pero el Ayuntamiento reconoció la posibilidad de que el gravamen se trasladara a los consumidores con un aumento del precio de la harina, posibilidad que se cancelaba con la vigilancia que los funcionarios locales realizarían a los expendedores. Además de la vigilancia, el Ayuntamiento buscaría todos los medios necesarios para que la ciudad se mantuviera abastecida de harinas, pues era de todos conocido que el desabasto era el responsable de un aumento del precio, no un nuevo gravamen.⁴⁶

La solicitud se presentó a la contaduría y después de revisado, se informó al cabildo que de acuerdo con lo dispuesto por José de Gálvez para

⁴⁵ La *Instrucción* de José de Gálvez (1845-1853, vol. 5, pp. 245-253) y la Ordenanza de Intendentes (*Real*, 1984) en materia de arbitrios locales ofreció a los ayuntamientos un recurso institucional, político y jurisdiccional en sus territorios para recaudar gravámenes de sus vecinos. Ambos cuerpos normativos coincidían en el papel del arbitrio como recurso extraordinario para el financiamiento de un gasto urbano, una política dirigida a las ciudades, pero también a los capitulares que vieron en el proyecto más de una oportunidad para fortalecer sus finanzas pero también su posición frente a la Hacienda regia. En la dimensión institucional, la *Instrucción* de Gálvez y la Ordenanza de Intendentes destacaban el papel de la contaduría de propios y arbitrios, del subdelegado y del intendente en la lectura y aprobación de los nuevos arbitrios, por lo que aquellos ayuntamientos interesados en presentar una solicitud de arbitrios debían contar con la aprobación de las autoridades virreinales. El procedimiento a seguir, convenido en ambas normativas, era la presentación del cuerpo capitular, dirigida a la Junta Superior de Hacienda, de una solicitud de arbitrios en su jurisdicción. La solicitud debía estar aprobada por los capitulares y en segundo lugar por el subdelegado o el intendente. En esta etapa, era importante que el cabildo solicitante explicara el tipo de arbitrio, los bienes gravados, los contribuyentes y el destino de los recursos. Una vez aprobado el proyecto debía presentarse ante la Junta de Hacienda, donde los integrantes de esta tomarían la resolución respectiva. En el papel de los intendentes y los subdelegados, los ayuntamientos podían solicitar su aprobación antes de su presentación a la Junta de Hacienda o bien esta pediría la opinión de ellos respecto al proyecto. La Junta de Hacienda podía proceder a rechazar, aprobar o pedir información extra sobre el ingreso y el gasto. véase Celaya, “Gobierno”, en prensa.

⁴⁶ AGN, Ríos y acequias, vol. 4, exp. 4, fs. 71-92.



aceptar nuevos arbitrios se requería un conocimiento exacto de “los ramos que componen la dote de sus rentas públicas, sus gastos anuales, precios e indispensables los alcances a favor y en contra y los censos que sufren”.⁴⁷ La contaduría también ponía en duda la capacidad del Ayuntamiento para controlar el precio de los introductores y recordaba que su propuesta afectaba a los consumidores en vista de que “vuestra excelencia verá cómo si hay alimento más principal y más necesario a la vida humana que la harina sobre la cual pretende el ilustre Ayuntamiento se recarguen nuevos derechos”. Otra objeción al proyecto era que no encontraba justificación en alguna obra pública que el Ayuntamiento pretendiese cubrir con los ingresos y por lo tanto retribuir a los contribuyentes el nuevo gravamen. Es por ello que consideró que el proyecto podría sufrir una modificación en el gasto, pues se tenía conocimiento que la ciudad demandaba la conclusión del puente de Atoyaque, obra que representaría “la más cómoda entrada de los traficantes con sus víveres y miniestras para su surtimiento y otros alivios”.⁴⁸ El cambio en el gasto también representaría que el nuevo arbitrio se convirtiera en temporal en tanto que estaría vigente hasta el término de la obra. Una segunda evaluación de la propuesta del Ayuntamiento de Antequera por parte del fiscal general del reino, no resultó tan benévola como la de la contaduría.

Baltazar Ladrón de Guevara sostuvo que el no proponer una obra pública era razón suficiente para rechazar la solicitud del Ayuntamiento de Antequera. Pero más oposición representaba el regravar la introducción de harina a la ciudad pues considera que

es cierto que cuanto más se presionare la harina, más ha de ser su precio y menos onzas se podrán dar al público en los panes que se le venden sin que sea fácil evitar como se cree la subida del precio de la harina porque el labrador o el panadero que paga las ocho cuartillas o dos reales en cada carga, los ha de sacar de ella misma como carga el mercader sobre sus géneros los fletes y alcabalas.⁴⁹

Dos meses después del informe de Ladrón de Guevara, el Ayuntamiento rebatió las críticas a su proyecto inicial y enumeró la lista de obras

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Respuesta de la contaduría, México, 26 de marzo de 1774, en *ibid.*

⁴⁹ Respuesta del asesor general, México, 20 de abril de 1774, en *ibid.*

públicas necesarias para los vecinos de Antequera: limpieza de la ciudad, construcción de casa de Ayuntamiento con sala dedicada a la celebración de cabildos, habitación para el corregidor, oficina para el expendio de carne, portal para panaderos y la que consideraba fundamental, introducción de agua a la ciudad proveniente del río Tlalixtac y concluía: “la necesidad de ellos es notoria y podrá instruirse y justificarse”.⁵⁰ Respecto a la crítica de gravar a un género de consumo tan extendido como la harina, el cabildo respondió que las obras públicas enumeradas eran igualmente necesarias y que “el alimento del agua no es menos sino antes más precisa que el pan, porque este sirve sólo para el cuerpo el que se fabrica con harina con que se alimenta gente no muy miserable pero el agua es necesaria también para el que se fabrica de maíz que llaman tortillas”.⁵¹

La nueva propuesta del Ayuntamiento de Antequera se sostuvo en la utilidad pública que recibirían los contribuyentes, introductores y consumidores, pero además sostenía que no había otro género capaz de sufrir un nuevo gravamen y al cabildo no le quedaban más productos a los cuales gravar. En el caso del maíz, este ya contribuía con el derecho de alhondigaje y otros géneros se encontraban sujetos al pago de alcabala, la harina entonces se ofrecía como la única opción y la menos perjudicial para el resto de la población. De los argumentos en la segunda propuesta del cabildo es de señalar la importancia que concede a una fiscalidad regia, especialmente con la alcabala, que deja poco margen a géneros que no estén sujetos a esta. La nueva estrategia del Ayuntamiento para obtener la aprobación se justificaba en la utilidad pública y en que los pobres no se verían afectados por el gravamen. A esta segunda solicitud, no hubo respuesta favorable de las autoridades virreinales para el Ayuntamiento.

La utilidad pública de las nuevas imposiciones, el carácter temporal de las mismas y el control de los ayuntamientos sobre los citados recursos, se mantuvieron como constantes tanto en las disposiciones de José de Gálvez como en la Ordenanza de Intendentes. Sin duda, un factor fundamental para los ayuntamientos de los nuevos arbitrios, era la capacidad de acción que tuvieran sobre los nuevos recursos. En 1772, el Ayuntamiento de Santa Fe de Guanajuato solicitó a la contaduría de propios y arbitrios que la liberara del agobio del arbitrio a maíz y harina, especialmente del manejo que de tales recursos realizaba el capitán de milicias. El Ayuntamiento recorda-

⁵⁰ Nueva presentación del Ayuntamiento de Antequera, 7 de junio de 1774, en *ibid.*

⁵¹ *Ibid.*



ba a las autoridades que el proyecto de arbitrios de José de Gálvez consistía en los beneficios a los contribuyentes y en la breve vigencia del impuesto. Por el contrario, los vecinos de Santa Fe de Guanajuato no veían utilidad en la milicia de la ciudad, con lo que sin duda “se derogan las determinaciones del soberano que miran a su favor y beneficio”. Su nueva solicitud se sostenía además en que en el espíritu de las leyes municipales “no puede, ni debe imponerse pensión alguna, pues de lo contrario vendría a suceder que con el pretexto de semejantes pensiones recayera sobre estos frutos la obligación de pechar de que por otras vías están exentos aún perjuicio del real haber siendo la razón de todo esto la precisa necesidad de estos frutos para la vida y ser uso consumo común de toda gente rica y pobre”.⁵²

No obstante la queja de la continuidad de un gravamen que según decían los capitulares afectaba a los “alimentos comunes”, aceptaban que la recaudación se mantuviera con la condición de que los ingresos no se destinaran a la milicia, y sí a la utilidad pública de los contribuyentes, por ejemplo el pósito, reparación de puentes y pretiles con la tarjea y la conducción de agua a la ciudad, eran obras necesarias para el vecindario por lo que “se le compensará suficientemente cualquier daño que pueda acarrear la pensión que toleran el maíz y la harina”.⁵³ La respuesta de las autoridades fue positiva a que una parte de los recursos se destinasen a las citadas obras, pero la milicia también debía mantenerse con los mismos recursos. Especialmente porque, según los registros de la contaduría, en dos años el ingreso por dicho gravamen alcanzaba la suma de 46 203 pesos. Un ingreso que el Ayuntamiento aspiraba a controlar para sí y no compartir con el capitán y las milicias del rey.

El monto de ingresos que un gravamen a la introducción de harina y maíz podía reportar a los ayuntamientos fue un motivo poderoso para presentar a la contaduría de propios un proyecto de gasto. El gravamen a maíz y harina representaba un ingreso seguro y constante, además de que contrario a lo expresado por Alcalá Galiano, en el caso novohispano no se requería de un número excesivo de funcionarios para su recaudación, pues se realizaba en la alhóndiga o en las garitas donde se cobraba la alcabala. En los beneficios que representaba el cobro de este gravamen, el Ayuntamiento de Matehuala solicitó a la contaduría se le aprobara pensionar la introducción de maíz y harinas para cubrir el gasto del desazolve y limpia de dos

⁵² AGN, Propios y arbitrios, vol. 14, exp. 3, Guanajuato.

⁵³ *Ibid.*



tanques nuevos que se construían en la jurisdicción, el cercado de la obra, el salario de un vigilante de los tanques que almacenaban agua, pero también de la distribución del líquido y el salario y manutención de un maestro de primeras letras. Este era el segundo proyecto de gasto que presentaba el cabildo de Matehuala sobre el mismo ingreso, es por ello que solicitaba que de aprobarse el mismo el gravamen se mantuviera a perpetuidad. El primer gravamen se había logrado en 1804 y a diferencia de otros casos aquí reseñados, esta aprobación consistió en recaudar un monto fijo, 3 800 pesos, destinado a cubrir el déficit del ramo de propios y reconociendo que la jurisdicción no contaba con otros géneros para gravar se le aprobó el arbitrio.⁵⁴ En estas condiciones, en 1809 el Ayuntamiento de Matehuala solicitaba la continuidad del gravamen, ahora con un proyecto definido y la expresa utilidad pública del gasto para los contribuyentes. En este segundo proyecto, la tasa de gravamen se mantendría en un real a la fanega de maíz y a la carga de harina. Una primera respuesta de la contaduría fue que se le entregasen informes de los renglones de consumo en la jurisdicción del Ayuntamiento, los principales giros y negociaciones del vecindario y otras propuestas de arbitrios que se pudieran adaptar para evitar “el mayor perjuicio al vecindario” de la continuidad del gravamen a maíces y harinas.

El cabildo de Matehuala defendió la continuidad del gravamen en “las necesidades referidas como de primera atención demandan efectivo reparo”, pero especialmente su justificación era que las condiciones de la minería y el comercio no permitan imponer gravámenes a tales giros, por lo que la única opción del Ayuntamiento para obtener ingresos y costear sus obras públicas era continuar con el citado gravamen.⁵⁵ La contaduría de propios emitió un dictamen sobre la nueva solicitud y consideró que no era posible acceder a la perpetuidad del arbitrio en tanto que se contravenía lo dicho por la ordenanza de que tales arbitrios debían ser temporales. Pero, el fiscal de lo civil fue contrario a la resolución de la contaduría y mostró su disposición al gravamen a maíz y harina e incluyó un gravamen de un peso por cada barril de aguardiente de caña que se introdujese a la jurisdicción del Ayuntamiento. El fiscal consideraba que si bien “el consumo de maíz lo haga la gente infeliz y esta necesite semilla para su indispensable alimento no es menos la urgencia que tiene con los mismos fines del agua, sin la cual tampoco sería posible subsistir y así no tiene nada de extraño que todos

⁵⁴ AGN, Propios y arbitrios, vol. 23, Matehuala, San Luis Potosí, fs. 167-205.

⁵⁵ Respuesta del Ayuntamiento de Matehuala, Matehuala, 29 de marzo de 1809, en *ibid.*



contribuyan a su forzoso acopio, a su buena distribución y a su limpieza tan interesante a la salud”.⁵⁶ Sin embargo, el fiscal mantuvo la condición de que el cobro de los arbitrios concluyese cuando las obras para el abasto de agua estuvieran finiquitadas, pues se concedía por la “urgente necesidad en que se halla el vecindario”; en el caso del gasto que representaba el maestro de primeras letras, una vez finiquitado el cobro del arbitrio, el Ayuntamiento debía mantener al maestro con recursos provenientes de sus propios. De la autorización del fiscal conviene señalar que desde 1807 por cédula real se había ordenado a las autoridades novohispanas que no se otorgaran nuevas autorizaciones a los ayuntamientos para imponer arbitrios en sus jurisdicciones. No obstante, la cédula permitió la renovación de los ya existentes, por ello el fiscal mantuvo la idea de renovación por lo que no hubo conflicto con lo dictado por la autoridad regia.

Al igual que en el caso de Matchuala, el Ayuntamiento de Fresnillo justificaba gravar la introducción de harina y maíz en tanto que la minería, único giro de importancia, no podía soportar ningún gravamen por parte de los ayuntamientos. La solicitud era medio real por cada fanega de maíz y dos reales por carga de harina y los ingresos se destinarían a restituir el desfaldo del ramo del pósito destinado para acopio de maíces.⁵⁷ Los llamados “substitutos de minería” apoyaron la propuesta del Ayuntamiento, pero consideraron que el maíz debía quedar exento del gravamen en vista de que su precio había aumentado en los últimos años, no así en el caso de la harina cuyo consumo se mantenía sin importar su precio.⁵⁸ En una segunda propuesta, el Ayuntamiento de Fresnillo consideró que en consulta con el intendente de Zacatecas había reflexionado que “por el bien de este pueblo y mineral que ha llegado a la mayor miseria y escasez por ser muy propio el arbitrio propuesto para sufrir las cargas que sobre sí tiene el ramo de propios y que se pague el pósito lo que tan justamente se le debe”, por lo que proponía cobrar una tasa a los panaderos, tasa regulada por el precio en que se comprara la harina. Esta propuesta era la más adecuada para dicha clase de pan pues “sólo la consumen los pudientes, dueños y administradores de las haciendas inmediatas porque los pobres por rara casualidad lo compran y cuando lo hacen es por alguna función de bodas o festividades de sus santos”.⁵⁹ La segunda solicitud fue aceptada por la contaduría en vista

⁵⁶ Respuesta del fiscal de lo civil, México, 30 de septiembre de 1809, en *ibid.*

⁵⁷ AGN, Propios y arbitrios, vol. 37, exp. 3, fs. 341-355.

⁵⁸ Informe de mineros, Fresnillo, 30 de mayo de 1805, en *ibid.*

⁵⁹ Nueva propuesta del Ayuntamiento, Fresnillo, 2 de julio de 1805, en *ibid.*



de la utilidad y beneficio que representaba para los vecinos tanto el nuevo gravamen como los recursos destinados para el pósito.

Si bien la solicitud del Ayuntamiento de Matehuala no representaba la construcción de obra pública, el pósito sí representaba una utilidad a todo el vecindario. Sin embargo, la definición de utilidad no siempre estuvo del todo clara para las autoridades. El Ayuntamiento de Irapuato presentó una solicitud a la contaduría de Nueva España para crear un fondo público con el que atender las urgencias de los vecinos. Los gravámenes eran: dos reales en cada carga de azúcar, un real en la panocha blanca y medio real en la prieta; dos reales por carga de algodón, dos reales por carga de harina y medio real en carga de maíz. La propuesta del Ayuntamiento fue vista por el intendente de Guanajuato quien consideró que los gravámenes propuestos “recaerían precisamente sobre las personas miserables”. El expediente también fue visto por el fiscal de lo civil, quien consideró que el paquete de arbitrios se redujera a dos reales por carga de harina y dos en cada carga de azúcar. El inconveniente para aprobar la solicitud era el gasto que el Ayuntamiento realizaría con los recursos del futuro fondo público pues no había ninguna justificación de utilidad para los contribuyentes. Es por ello que el fiscal ordenaba que en tanto no se atendiese alguna emergencia, los recursos se destinaran a cubrir los gastos del cuartel y milicias, cuya utilidad a los vecinos y al reino estaba del todo justificada.⁶⁰

El gravamen a la introducción de maíces y harinas en los ayuntamientos debía sostenerse en la utilidad a los contribuyentes, pero que esta no representase un gravamen que terminara por generar más perjuicios que beneficios. En este margen de negociación, el intendente de Zacatecas propuso a la contaduría un proyecto de nuevos arbitrios en manos del Ayuntamiento para los siguientes gastos: ampliación y compostura de la alhóndiga y de las casas reales y cárceles. Los arbitrios para constituir el fondo público serían dos reales por fanega de maíz; dos reales por cada barril de vino y aguardiente de Europa y un peso en cada carga de harina. En los tres casos, el intendente sostenía que el gravamen recaía sobre el consumidor, “pues el vendedor siempre sacará este libre precio de su postura sobre el maíz y la harina y por lo tocante al vinatero no se descuidará en reintegrarse del gravamen sobre los aguardientes y vinos que expendá”.⁶¹ Para el intendente era necesario aclarar que la introducción de géneros a la ciudad no se vería

⁶⁰ AGI, México, 2109.

⁶¹ AGN, Obras públicas, vol. 31, exp. 10, Zacatecas, 5 de marzo de 1790, fs. 101-109.



interrumpida por los nuevos gravámenes, especialmente porque los arbitrios a maíces y harinas estarían limitados a un precio determinado, cuando su precio se incrementase a causa de carestía o epidemias los gravámenes se suspenderían. El proyecto del intendente fue revisado en la contaduría y la resolución final fue reconocer que si bien las obras eran útiles y convenientes, “no tan necesarias que no se pueda pasar sin ellas entretanto que con el tiempo y las oportunas providencias del señor intendente se aumenten los propios y sin nuevos arbitrios”.⁶² La contaduría consideró que en vista del “rico mineral” que constituía la ciudad eran los propios, bajo la inspección del intendente, los que debían aportar el fondo para las citadas obras; pero también que en vista de depender la economía del Ayuntamiento de la actividad minera, cualquier arbitrio a la introducción de géneros, especialmente a maíz y harina, tendría efectos negativos sobre la economía de la ciudad.

CONCLUSIONES

Lo hasta ahora expuesto permite reflexionar respecto al diálogo posible entre el discurso y su ejecución, pero también respecto a las trayectorias distintas que la facultad de imponer gravámenes por parte de los ayuntamientos siguió en la península y en Nueva España. Las distintas figuras fiscales que afectaban el tránsito o la introducción de géneros en una jurisdicción a otra fueron objeto de crítica pues veía en la multiplicidad de cargas sobre los mismos bienes la crisis del comercio y en consecuencia la decadencia de la economía. En la crítica a los gravámenes al consumo, destaca Alcalá Galiano por la definición de una política fiscal que gravara la introducción de géneros en determinadas jurisdicciones, pero más importante porque proponía ampliar la base de bienes sujetos a tal gravamen. La propuesta de Alcalá Galiano permitió una lectura del papel del arbitrio a maíces y harinas en los ayuntamientos novohispanos y el discurso para su aceptación y continuidad desde la utilidad pública pero también desde el papel que la introducción de tales géneros representan en la economía de los ayuntamientos solicitantes.

Más allá de la utilidad del gasto, en el caso de los arbitrios a maíces y harinas la constante en los ayuntamientos fue la defensa de las solicitudes desde los límites de la fiscalidad regia que dejaba pocos géneros sujetos a los

⁶² Respuesta, México, 16 de abril de 1790, en *ibid.*



arbitrios locales, pero también por los ingresos que representaban dichos arbitrios. Es evidente que los ingresos no son comparables a lo reportado a la Hacienda regia por alcabalas u otro gravamen, pero sí para un ayuntamiento cuyos ingresos de propios no superaran los 10 000 pesos, recaudar 40 000 pesos anuales por concepto de arbitrios por maíces y harinas fue un recurso que sólo la reforma de José de Gálvez hizo posible. En lo que atañe a la definición de arbitrio, las propuestas de Guanajuato y Zacatecas sí establecían un gravamen que afectaba a los consumidores, de tal manera que a mayor consumo mayor gravamen. Es posible que por una relación directa entre consumidor y gravamen el proyecto de Zacatecas se hubiese rechazado, pues en el caso de Guanajuato señalamos el contexto de su aprobación, por lo que habría que ampliar la discusión respecto a las distinciones en el uso de las definiciones de gravámenes y contribuyentes que hicieron los ayuntamientos. El análisis del arbitrio en Nueva España permite detenerse en las posibles trayectorias divergentes o convergentes entre teoría, pensamiento fiscal y ejecución tanto en la península como en el virreinato y cómo una política borbónica hizo posible su presencia en un lado mientras en otro buscaba los mecanismos para eliminarlos. La utilidad pública fue un recurso que permitió a los solicitantes conciliar los efectos nocivos del gravamen al consumo –ampliamente discutido desde el siglo XVII– por el beneficio de las obras proyectadas. Una discusión pendiente es la realización y conclusión de las obras y la continuidad del pago del gravamen, pues no obstante los mecanismos de inspección y control de la contaduría de propios y arbitrios y por parte de los intendentes, poco pudieron hacer los funcionarios regios frente a la expansión y fortalecimiento de la capacidad impositiva de los ayuntamientos novohispanos.

FUENTES CONSULTADAS

Archivos

- AGI Archivo General de Indias.
- AGN Archivo General de la Nación, México.
- BNE Biblioteca Nacional de España.



Bibliografía

- Alcalá Galiano, Vicente, “Sobre los nuevos impuestos, 1783”, *Sobre la economía política y los impuestos*, estudio preliminar José Manuel Valles Garrido, Segovia, Academia de Artillería de Segovia, 1992, pp. 181-200 [edición facsimilar de la Segovia, 1781-1788].
- , “Sobre la necesidad y justicia de los tributos. Fondos de donde deben sacarse y medios de recaudarlos, 1788”, *Sobre la economía política y los impuestos*, estudio preliminar José Manuel Valles Garrido, Segovia, Academia de Artillería de Segovia, 1992, pp. 269-325 [edición facsimilar de la de Segovia, 1781-1788].
- , “Sobre la economía política, 1783” en Vicente Alcalá Galiano, *Sobre la economía política y los impuestos*, estudio preliminar José Manuel Valles Garrido, Segovia, Academia de Artillería de Segovia, 1992, pp. 223-267 [edición facsimilar de la de Segovia, 1781-1788].
- Alfaro Ramírez, Gustavo, “La lucha por el control del gobierno urbano en la época colonial. El cabildo de Puebla de los Ángeles, 1670-1723”, tesis de maestría, México, FFYL-UNAM, 1998.
- Andrés Ucendo, José Ignacio, “Fiscalidad real y fiscalidad municipal en Castilla durante el siglo XVII: el caso de Madrid”, *Investigaciones de Historia Económica*, núm. 5, primavera de 2006, pp. 41-70.
- Assadourian, Carlos Sempat, “Dominio colonial y señores étnicos en el espacio andino” en Carlos Sempat Assadourian, *Transiciones hacia el sistema colonial andino*, Lima, COLMEX/Instituto de Estudios Peruanos, 1994, pp. 151-170.
- Baeza Martín, Ascensión, “Gobierno, colonos e indios en el municipio de Nueva Señora de Monterrey (Nuevo Reino de León, 1716-1740)” en Manuela Cristina Bernal y Sandra Olivero Guidobono (coords.), *El municipio indiano: relaciones interétnicas, económicas y sociales. Homenaje a Luis Navarro García*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2009, pp. 151-165.
- Bernardo Ares, José Manuel, José Manuel de, *El poder municipal y la organización política de la sociedad. Algunas lecciones del pasado*, Córdoba, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1998.
- y Enrique Martínez Ruíz, *El municipio en la España moderna*, Córdoba, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1996.
- Castro, Felipe, *Los tarascos y el imperio español, 1600-1740*, México, UNAM/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2004.
- Carretero Zamora, Juan, “Poder municipal, oligarquías y mecanismos de repartimiento y pago de los servicios de Cortes en época de Carlos V” en Francisco



- José Aranda (coord.), *Poderes intermedios, poderes interpuestos. Sociedad y oligarquías en la España moderna*, Ciudad Real, España, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 1999, pp. 109-146.
- Covarrubias Enrique, “Emisión de moneda y colonización en el septentrión. La importancia del utilitarismo en la reorganización administrativa de México, 1733-1833” en Marco Bellinger, *Dinámicas de antiguo régimen y orden constitucional. Representación, justicia y administración en Iberoamérica, siglos XVIII-XIX*, Torino, Otto, 2000, pp. 433-463.
- Celaya Nández, Yovana, “Un mercado interregional de carne bovina. Del Papalapan a la altiplano poblano, 1668-1700”, tesis de maestría en Humanidades, México, UAM-I, 2003.
- , “El gobierno de la fiscalidad local: el virrey y la audiencia en la defensa de sus facultades en materia de propios y arbitrios en el siglo XVIII” en José Francisco Pardo, *El gobierno de la virtud. Política y moral en la Monarquía Hispánica y Europa (siglos XVI-XVIII)*, México, FCE, en prensa.
- Domínguez Ortiz, Antonio, *En torno al municipio en la edad moderna*, Granada, CEMCI, 2005.
- , *Política fiscal y cambio social en la España del siglo XVII*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1984.
- Diccionario de la Lengua Castellana. Compuesto por la Real Academia Española, reducido a un tomo para su más fácil uso*, 2ª ed., Madrid, por D. Joaquín Ibarra, Impresor de Cámara de S. M. y de la Real Academia, 1783.
- Fernández Hernández, Bernabé, “Corregidor, cabildo y comerciantes en Oaxaca hacia 1780” en Luis Navarro García (coord.), *Elites urbanas en Hispanoamérica*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2005, pp. 133-153.
- Gálvez, José, *Instrucción formada para la vista y reconocimiento de los propios, arbitrios y bienes de comunidad de las ciudades, villas y lugares de esta gobernación y distrito de la real audiencia de México, conforme a las órdenes del rey que en este punto me tiene dadas y a la instrucción con que se arreglaron por su real orden en los dominios de España*, en Fabián Fonseca y Carlos Urrutia, *Historia General de Real Hacienda*, México, Viuda de García Torres, 1845-1853, vol. 5, pp. 245-253.
- Gamiño Estrada, Claudia, “La importancia de diferenciar poder de autoridad: estrategias y resistencia en la Nueva Galicia: un estudio a partir del uso del Recurso de Fuerza, 1708-1806”, tesis de maestría en Antropología Social, México, CIESAS-Occidente, 2003.
- García Martínez, Bernardo, *Los pueblos de la sierra. El poder y el espacio entre los indios del norte de Puebla hasta 1700*, México, COLMEX, 1987.

- García Marsilla, Juan Vicente, “La génesis de la fiscalidad municipal en la ciudad de Valencia”, *Revista de Historia Medieval*, núm. 7, 1996, pp. 149-170.
- Gibson, Charles, *Tlaxcala in the Sixteenth Century*, New Haven, Yale University Press, 1952.
- González Muñoz, Victoria, *Cabildos y grupos de poder en Yucatán, siglo XVII*, Sevilla, Diputación Provincial de Sevilla, 1994.
- Gutiérrez Escudero, Antonio, “Cabildos: familia y poder en Santo Domingo (época colonial)” en Manuela Cristina Bernal y Sandra Olivero Guidobono (coords.), *El municipio indiano: relaciones interétnicas, económicas y sociales. Homenaje a Luis Navarro García*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2009, pp. 299-319.
- Hernando Ortego, Francisco Javier, “Control del espacio y control del municipio” en Equipo Madrid, *Carlos III, Madrid y la Ilustración. Contradicciones de un proyecto reformista*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1988, pp. 49-76.
- Hoz García, Carlos de la, *Hacienda y fiscalidad en Madrid durante el antiguo régimen, (1561-1833)*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda/Instituto de Estudios Fiscales, 2007.
- Informe del Tesorero General en ejercicio Don Vicente Alcalá Galiano, sobre la representación que la Junta Superior de Valencia hizo en 15 de septiembre de este año a la Suprema Gubernativa del Reino, reclamando la real orden de 20 de agosto anterior, en que se reencargaba el cumplimiento de las reales instrucciones en la distribución de los caudales del erario, México, reimpreso en Casa de Arizpe, 1810.*
- Liehr, Rehinhard, *Ayuntamiento y oligarquía en Puebla, 1787-1810*, México, SEP, 1976.
- Linares, Benito, “Estado general en relación de productos de las rentas públicas de las ciudades y villas de la gobernación de Nueva España y otras de Nueva Galicia, sus gastos anuales, sobrante y alcance en contra, según con distinción de años se demuestra, 1768-1771” en José de Gálvez, *Informe general que en virtud de Real Orden instruyó y entregó el excelentísimo sr. Marqués de Sonora siendo visitador general de este reino, al excelentísimo sr. Virrey don Antonio Bucarely y Ursúa, con fecha 31 de diciembre de 1771*, estudio introductorio Clara Elena Suárez Argüello, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, 2002, pp. 311-345 [facsimilar].
- Menjot, Denis y Antonio Collantes, “La génesis de la fiscalidad municipal en Castilla, primeros enfoques”, *Revista de Historia Medieval*, núm. 7, 1996, pp. 53-80.
- Mira Jódar, Antonio José y Pau Viciano, “La construcción de un sistema fiscal: municipios I impost al país Valencia (sigles XIII-XIV)”, *Revista de Historia Medieval*, núm. 7, pp. 135-148.
- , *Entre la renta y el impuesto. Fiscalidad, finanzas y crecimiento económico en las villas reales del sur valenciano (siglos XIV-XVI)*, Valencia, Universitat de València, 2005.
- Morelli, Federica, “El espacio municipal. Cambios en la jurisdicción territorial del cabildo de Quito, 1765-1830” en Marco Bellingeri, *Dinámicas de antiguo régimen*



- y orden constitucional. Representación, justicia y administración en Iberoamérica, siglos XVIII-XIX*, Torino, Otto, 2000, pp. 261-293.
- Molina Martínez, Miguel, “Autonomía frente a centralismo. La defensa de los fueros del Cabildo de Quito (1782-1798)” en Manuela Cristina Bernal y Sandra Olivero Guidobono (coords.), *El municipio indiano: relaciones interétnicas, económicas y sociales. Homenaje a Luis Navarro García*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2009, pp. 531-545.
- Novísima recopilación de las leyes de España en que se reforma la recopilación publicada por el señor Don Felipe II en el año de 1567, reimpressa últimamente en el de 1775 y se incorporan las pragmáticas, cédulas, decretos, órdenes y resoluciones reales y otras providencias no recopiladas, y expedidas hasta el de 1804, mandada formar por el señor Carlos IV*, Madrid, 1805, t. III.
- Ortiz Escamilla, Juan y José Antonio Serrano Ortega (eds.), *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, Zamora Michoacán, El Colegio de Michoacán/Universidad Veracruzana, 2007.
- Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia del reino de la Nueva España, 1786*, introd. Ricardo Rees Jones, México, UNAM, 1984.
- Recopilación de leyes de los reinos de indias*, pról. Ramón Menéndez y Pidal, estudio preliminar Juan Manzano, Madrid, Cultura Hispánica, 1973.
- Revillagigedo, conde de, *Instrucción Reservada que el Conde de Revilla Gigedo, dio a su sucesor en el mando, Marqués de Branciforte sobre el gobierno de este continente en el tiempo que fue su virrey*, México, Imprenta de la calle de las Escalerillas, 1831.
- Santos Pérez, José Manuel, *Elites, poder local y régimen colonial. El cabildo y los regidores de Santiago de Guatemala, 1700-1787*, Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 1999.
- Suárez Grimón, Vicente, *La reforma de la hacienda municipal en Canarias en el siglo XVIII: el conflicto en torno al establecimiento de la contaduría de propios y arbitrios*, Las Palmas de Gran Canaria, Ediciones del Cabildo de Gran Canaria, 2005.
- Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, México, FCE, 15ª reimp., 2006.
- Ternavasio, Marcela, “Entre el cabildo colonial y el municipio moderno: los juzgados de paz de campaña en el Estado de Buenos Aires, 1821-1854” en Marco Bellingeri, *Dinámicas de antiguo régimen y orden constitucional. Representación, justicia y administración en Iberoamérica, siglos XVIII-XIX*, Torino, Otto, 2000, pp. 295-337.
- Tío Vallejo, Gabriela, *Antiguo régimen y liberalismo. Tucumán, 1770-1830*, Tucumán, Departamento de Publicaciones/Facultad de Filosofía y Letras-Universidad Nacional de Tucumán, 2001.
- Vega, Mercedes de, *Los dilemas de la organización autónoma: Zacatecas, 1808-1832*, México, COLMEX, 2005.