



Secuencia. Revista de historia y ciencias
sociales

ISSN: 0186-0348

secuencia@mora.edu.mx

Instituto de Investigaciones Dr. José María
Luis Mora
México

Donjuan Espinoza, Esperanza; Trejo Contreras, Zulema
Panorama de los avatares de la estructura administrativa de la Hacienda pública en Sonora, 1830-
1876

Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales, núm. 73, enero-abril, 2009, pp. 33-59
Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319127430003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Esperanza Donjuan Espinoza y Zulema Trejo Contreras

Esperanza Donjuan Espinoza es maestra en Ciencias Sociales, especialidad en políticas públicas por El Colegio de Sonora e investigadora en el Centro INAH, Sonora. Ha publicado el libro *Conflictos electorales durante el porfiriato en Sonora. Una revisión de los recursos de impugnación de resultados electorales municipales, 1900-1910*. Actualmente desarrolla el proyecto Finanzas Públicas en Sonora, 1830-1848.

Zulema Trejo Contreras es doctora en Historia por El Colegio de Michoacán, y profesora-investigadora en el programa de Historia Regional de El Colegio de Sonora. Ha publicado el libro *El segundo imperio en Sonora*. Actualmente desarrolla el proyecto Redes y Facciones en los Congresos Sonorenses, 1848-1876.

Resumen

En el ensayo que presentamos se hace un análisis panorámico de la estructura institucional de la Hacienda en Sonora, basado primordialmente en la legislación expedida al respecto por el Congreso estatal. Se describe y analiza su organigrama y funcionamiento a lo largo de 46 años, enfatizando los cambios que se produjeron a raíz del establecimiento de diferentes sistemas

de gobierno: república federal, república centralista, dictadura y monarquía. Se destacan en el trabajo las fortalezas y debilidades de la Hacienda sonorense en el siglo XIX, así como los intentos de reforma que empezaron a desarrollarse a inicios de la década de 1850, y quedaron trunco por el advenimiento de la última presidencia de Santa Ana.

Palabras clave:

Sonora, Hacienda, federalismo, centralismo, imperio, reforma hacendaria.

Fecha de recepción:
agosto de 2007

Fecha de aceptación:
marzo de 2008

Overview of the Ups and Downs of the Administrative Structure of the Treasury Department in Sonora, 1830-1876

Esperanza Donjuan Espinoza y Zulema Trejo Contreras

Esperanza Donjuan Espinoza. MA in Social Sciences, with a specialty in public policy from El Colegio de Sonora currently a researcher at Centro INAH, Sonora. She has published the book *Conflictos electorales durante el porfiriato en Sonora. Una revisión de los recursos de impugnación de resultados electorales municipales, 1900-1910*. She is currently involved in a project on Public Finances in Sonora, 1830-1848.

Zulema Trejo Contreras. Obtained a Ph.D. in History from El Colegio de Michoacán and is a professor-researcher in the Regional History program at El Colegio de Sonora. She has published the book *El segundo imperio en Sonora* and is currently engaged in a project on Networks and Factions in Sonoran Congresses, 1848-1876.

Abstract

The essay undertakes a wide-ranging analysis of the institutional structure of the treasury department in Sonora, based largely on the legislation issued on it by state congress. It describes and analyzes its organization chart and functioning over a period of forty-six years, emphasizing the changes that took place as a result of the establishment of dif-

ferent systems of government: federal republic, centralist government, dictatorship and monarchy. The paper highlights the strengths and weaknesses of Sonora's treasury department in the 19th century, as well as the reform attempts that began to be carried out in the early 1850s and were cut short by the advent of Santa Ana's last presidency.

Key words:

Sonora, Treasury Department, Federalism, Centralism, Empire, Reform, Tax, Treasury.

Final submission:
August 2007

Acceptance:
March 2008

Panorama de los avatares de la estructura administrativa de la Hacienda pública en Sonora, 1830-1876

Esperanza Donjuan Espinoza y Zulema Trejo Contreras

Este trabajo tiene como objetivo proporcionar una visión general de la estructura hacendaria en Sonora, así como identificar los cambios que sobre esta produjeron los diferentes sistemas de gobierno establecidos a lo largo del periodo de estudio: federalismo, centralismo y monarquía. Analizamos la organización de la administración de la Hacienda pública, la conformación del territorio fiscal, la estructura organizativa, así como los principales acontecimientos políticos que tuvieron lugar en el estado y que de una u otra manera influyeron en la conformación de esta importante institución.

EL FEDERALISMO DE LA PRIMERA ÉPOCA

Con la instauración de la primera república federal en 1824, la organización fiscal nacional fue dividida en tres rubros: las administraciones estatales, la administración en el Distrito Federal y los territorios, y la administración federal en los estados y en las aduanas.¹ La primera de estas divisiones es la que interesa en este ensayo.

En forma sucinta, el panorama que a nivel nacional imperó a fines de la década

de los años veinte del siglo XIX fue la existencia de conflictos políticos con la consecuente necesidad de mantener a un ejército en pie de guerra, lo cual elevó fuertemente los gastos del gobierno federal. En la siguiente década, el estado de penuria de la Hacienda pública mexicana obedeció a una economía que no logró levantarse del fuerte impacto económico que implicó el proceso de independencia, conjuntamente con una situación de baja productividad como resultado principalmente del atraso tecnológico, estructuras sociales que entorpecían el progreso económico, escasez de recursos financieros que obstaculizaban la inversión así como la escasez de población en un enorme territorio nacional.²

Hacia finales de la década de 1830 con el inicio de las disputas entre federalistas y centralistas, la situación de la Hacienda pública se vio sujeta a los vaivenes ocasionados por los cambios en el sistema de gobierno. Tanto en el ámbito nacional como en el regional, la estructura hacendaria y los sistemas tributarios cambiaron constantemente alterando los renglones

¹ Jáuregui, "Intendente", 2001, p. 246.

² Jáuregui, "Orígenes", 2005, pp. 87-88; Sala del Noroeste de la Universidad de Sonora, fondo Pesqueira (en adelante fondo Pesqueira), Leyes y decretos, t. I, 1831-1850.

de ingreso, se crearon nuevos ramos y otros se eliminaron volviéndose a poner en vigor en diferentes momentos; la posibilidad de llevar a la práctica los cambios que cada régimen implantaba se estrechaba con una realidad limitada frecuentemente por condiciones meramente operativas de una estructura hacendaria débil. A ello se aunó el peso que implicaba el sostenimiento de los contingentes armados que protagonizaron los enfrentamientos militares entre centralistas y federalistas.³

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA HACIENDA PÚBLICA EN SONORA

Sonora nació como entidad federativa en 1830, con lo que se inició un proceso de estructuración y organización de todos los ramos de su administración pública. A partir de 1831, año de promulgación de la primera Constitución de la nueva entidad, se determinaron los niveles más altos de la jerarquía de la Hacienda pública estatal, mismos que correspondieron al Congreso y al ejecutivo locales. En consonancia con el programa liberal del pacto federal dicha Constitución expresó la soberanía del Congreso al facultarlo para establecer el gasto público, decretando las contribuciones que se cobrarían para cubrirlo, previo examen de los presupuestos que el ejecutivo le presentara.⁴

Con el fin de organizar la estructura interna de la Hacienda pública sonorense así como determinar la fuente de los ingresos y el territorio fiscal, en 1834 se promulgó una ley orgánica y provisional de Hacienda

(Decreto 26)⁵ misma que, de conformidad con el artículo 44 fracción 5ª de la Constitución local, estableció en su artículo 1º que la dirección de la Hacienda quedaba a cargo del gobierno del estado. También se estableció la existencia de la Comisión Glosadora de Cuentas que sería la encargada de examinar y glosar las cuentas rendidas por la tesorería, intervención por el estado en Guaymas y las administraciones de hacienda de la entidad. Hacia el interior se facultó al tesorero de Hacienda como jefe de esta oficina, otorgándosele las atribuciones necesarias para su dirección; el segundo jefe de oficina era el contador quien suplía las ausencias temporales del primero.

El resto del organigrama básico estaba integrado por cuatro administraciones de rentas, mismas que tenían como jefe a un funcionario denominado Administrador de Rentas. El fraccionamiento del territorio fiscal se basó en la división política existente, por lo que las administraciones de rentas fueron ubicadas en las cabeceras de los partidos de Arizpe, Álamos, Hermosillo y Ostimuri (véase esquema 1).

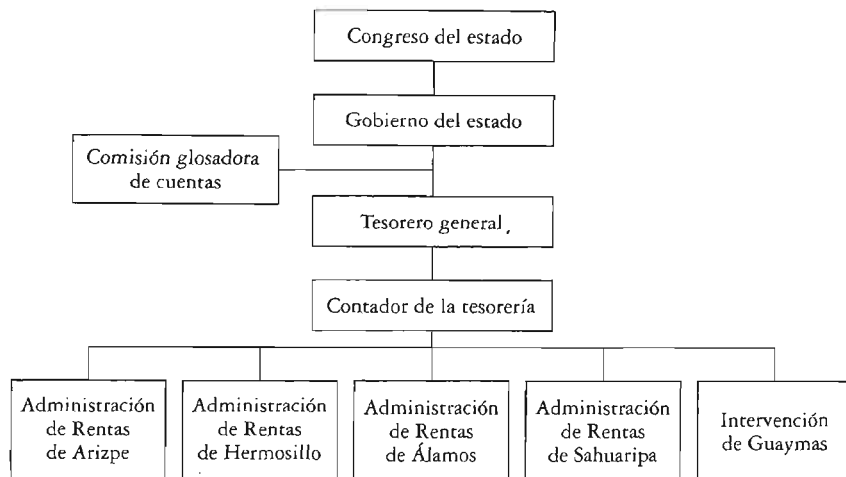
Aparentemente el organigrama de la Hacienda pública no parecía estar pensado para que lo conformara un gran número de empleados; sin embargo, cada administración de rentas se subdividía en receptorías subalternas ubicadas en los pueblos. Así, la estructura hacendaria, se hacía más compleja, por consiguiente, se elevaba el número de empleados que componían la

³ Marichal y Marino, *Colonia*, 2001, pp. 52-57.

⁴ Constitución del Estado de Sonora de 1831, art. 3, en Corbalá, *Sonora*, 1992, p. 40.

⁵ Archivo del Congreso del Estado de Sonora (en adelante ACES), t. 88, caja 42, leg. 88, 1834; "Ley Orgánica y Reglamentaria Provisional para la Hacienda del Estado de Sonora", en fondo Pesqueira, Leyes y decretos, t. 1, 1831-1850 (de aquí en adelante Decreto 26).

Esquema 1. Estructura administrativa de la Hacienda pública de Sonora, 1834



Fuentes: Fondo Pesqueira, Leyes y decretos, t. I, 1831-1850, Decreto 26; y Constitución del Estado de Sonora de 1831.

Hacienda estatal. Cabe destacar que en la legislación fiscal de la época no se define en qué lugares del territorio sonorense debían estar ubicadas; probablemente ello se debía a que eran constantemente reubicadas. Respecto a su reubicación, la normatividad estableció que era facultad de los administradores de rentas sugerir al tesorero general del estado su remoción o creación, en los lugares donde estimaran necesario su establecimiento para el aumento de la recaudación.⁶ Se sabe que las receptorías eran oficinas ubicadas en la entrada de

pueblos y villas, que a través de “garitas” controlaban el tráfico de mercancía en estos lugares, con objeto de cobrar impuestos.

Existía, además, una intervención por el estado en el puerto de San José de Guaymas, que representaba los derechos del Estado en el ramo de Hacienda y reclamaba sus intereses correspondientes en las aduanas marítimas. El jefe de esta oficina era el interventor por el estado.⁷

La gestión recaudadora constituye un elemento importante en la obtención de los ingresos; sin embargo, el esquema de recaudación de impuestos no era ho-

⁶ Fondo Pesqueira, Leyes y decretos, t. I, 1831-1850, Decreto 26, artículos 54-56.

⁷ *Ibid.*, artículos 48 y 52.

mogéneo.⁸ Aún más, la estructura de la Hacienda pública mezclaba figuras de antiguo régimen como el arrendatario de impuestos, con funcionarios y empleados modernos, los cuales respondían a lógicas diferentes. Entre los primeros puede ubicarse a los arrendatarios de impuesto del mezcal, y entre los segundos se encontraban los funcionarios ya mencionados como el tesorero, administradores, receptores, entre otros. El arrendatario de impuestos, aunque contemplado en la legislación como dependiente de la inspección de la tesorería general,⁹ no era un funcionario o empleado público, sino de un particular que contrataba con la Hacienda pública la recaudación de dicho ramo, mediante la firma de un contrato y pagando una fianza. El mecanismo utilizado para arrendar el ramo era la subasta en almoneda pública, a su vez estos ramos podían ser subarrendados. Bajo esta modalidad la Hacienda pública aseguraba un ingreso fijo y constante.¹⁰

Existían, además, otros funcionarios que no aparecen en el Decreto 26, sino en otras piezas legislativas. Ejemplo de ello es

el depositario de los fondos municipales, que si bien se refiere a otra instancia de gobierno, a partir de la Constitución local de 1831 este funcionario es nombrado por el ejecutivo, a propuesta de los ayuntamientos y considerado como empleado del gobierno estatal.¹¹ Asimismo, otras figuras que no aparecen en la legislación consultada, pero su existencia es corroborada por la evidencia empírica son los cargos de visitadores de Hacienda, quienes eran comisionados por el gobierno para visitar las oficinas de ensaye.¹²

Además de las debilidades estructurales propias de la naciente Hacienda pú-

blo el arrendamiento de los pastos en la villa de Alzira, en el reino de Valencia en los siglos XVI y XVII, el cual era llamado derecho de herbatje, y consistía en que el monarca arrendaba a particulares la función de recaudar impuestos por el uso y aprovechamiento de los pastos para alimentar al ganado. Era, además, una práctica común el subarriendo del ramo; ello provocó que a mediados del siglo XVII aparecieran ya claramente diferenciadas dos figuras: el arrendador del impuesto, quien invertía su dinero en el arrendamiento por la rentabilidad del mismo, y el recaudador, quien tendría como misión acordar con los ganaderos el precio de la entrada a los pastizales e inspeccionar el realengo para evitar incursiones fraudulentas. Posiblemente se pueda hablar de una diferenciación entre ambos, en términos de considerar al primero como el verdadero arrendatario y al segundo como el recaudador del impuesto.

¹¹ Constitución del Estado de Sonora de 1831, art. 57: "La recaudación y administración de los fondos municipales de los ayuntamientos, se encargará a un ciudadano nombrado por el Gobierno, previa la propuesta de los mismos ayuntamientos. Dicho empleado dependerá del gobierno, como lo demás de Hacienda." Corbalá, *Sonora*, 1992, p. 48.

¹² Se comisiona a Jesús Almada para la visita de las oficinas de ensaye de Álamos, en Archivo General del Estado de Sonora (en adelante AGES), r. 61, exp. 3, 1834-1842.

⁸ Algunos impuestos eran recaudados por diversos funcionarios; por ejemplo, el cobro del derecho de billares era realizado por los administradores y receptores, no así los derechos de ensaye y quinto de oro y plata, los cuales eran recaudados por los jefes de oficina (ensayadores) en las casas de ensayos ubicadas en Álamos y en Hermosillo. *Ibid.*, artículos 139 y 142, respectivamente.

⁹ En Sonora, el ramo de mezcals era el único que se encontraba en arriendo en el periodo de estudio. En 1833 el ramo de diezmos, que antiguamente había sido un ramo arrendado a particulares, desapareció por mandato federal que suprimió la obligación civil de su pago.

¹⁰ Donjuan, "Funcionarios", 2006, p. 11. En el antiguo régimen esta fue una práctica usual, por ejem-

blica, otro problema que se presentaba era la escasez de funcionarios. El siguiente oficio enviado desde la villa de Guadalupe (Altar) por Santiago Redondo a José María Mendoza, tesorero general de Sonora, el 2 de abril de 1835, describe la situación que prevalecía en torno a la insuficiencia de individuos que llenaran el perfil necesario para el desempeño de las funciones públicas:

En virtud de haberse negado don Diego Moreno a aceptar el nombramiento de receptor de esta villa por no saber leer, se sugieren a los siguientes ciudadanos de instrucción y probidad que puedan optarlo: don Dionisio Gonzalez, don Rafael Moraga y don Antonio Urrea. El primero obtiene despacho para tesorero la municipalidad de esta villa, el 2o. para juez de primera instancia del partido y el 3o. funge a la vez de segundo juez de paz en aquella: Todos tres embrazados, para entenderse en la receptoría. Don Dionisio Gonzalez y don Antonio Urrea tienen menos luces y aplicación, podrán desempeñar la receptoría bajo algunas instrucciones sobre los puntos que al fin tocaren. Tienen la nota de hombres de bien y algunos bienes que satisfaga si las rentas alguna deuda en su manejo. Don Rafael Moraga tiene mayor instrucción y aplicación que aquellos pero carece de bienes y fortuna y no asegura sobre el buen manejo de los intereses del Estado que se pongan a su cargo.¹³

En cuanto al origen de los ingresos de la Hacienda pública sonorense, las rentas y derechos que el Decreto 26 reconoció como propios fueron catorce. En comparación con el estado de Occidente, el de

Sonora realizó un giro en la composición de los impuestos que compondrían a la Hacienda pública de la nueva entidad, la mayoría de estos impuestos eran indirectos, excepto los de platas y tabaco, que gravaban a los productores.

En 1832 el erario recaudó 98 438 pesos, cuatro reales y $2\frac{3}{8}$ granos; un año después sólo se recaudaron 65 812 pesos y tres reales, registrándose una disminución de 32 626 pesos, dos reales y $3\frac{1}{8}$ granos, casi un tercio menos que el año anterior; no había recursos suficientes para pagar los sueldos de los empleados del gobierno ni para resolver los gastos de la deuda pública, como la guerra contra los yaquis y los apaches,¹⁴ situación que provocaba que el erario siempre estuviera endeudado con particulares (véase cuadro 1).

Sin embargo, en el horizonte conceptual de las finanzas públicas de la nueva entidad no se percibe la idea de construir una política de fomento económico que permitiera ampliar la base fiscal, lo que se advierte es la idea de lograr una mayor recaudación basada en el aumento de los rubros objeto de gravamen.¹⁵

Además de los factores internos que presentaba la estructura hacendaria, existían otros que entorpecían o frenaban el desarrollo de la Hacienda pública, tales como los conflictos armados entre los grupos en pugna por el poder político, los conflictos con grupos indígenas, las incursiones apaches que a lo largo de casi todo el siglo XIX fueron el “pan nuestro de cada día”. Las depredaciones cometidas por estos grupos en territorio sonorense afectaban doblemente al erario. Por la

¹³ AGES, t. 61, exp. 34, 1834-1842.

¹⁴ Jerónimo, “Grupos”, 2003, p. 232.

¹⁵ *Ibid.*, p. 238.

Cuadro 1. Rentas del estado de Sonora, 1834

Mezcales

Composición y merced de tierras

Títulos de merced de terrenos

Alcabalas

Renta del papel sellado

Tabacos

Derecho de consumo

Licencia de billares

Fierros de herrar

Derecho de ensaye y quinto de oro y plata

Derecho de amonedación sobre la reducción a once dineros del oro y plata que se exporte

Derecho de toneladas de buques extranjeros

Derecho de quinto de la perla

Derecho de sucesión en cualquier especie de bienes intestados sin herederos legítimos

Fuente: Fondo Pesqueira, *Leyes y decretos*, t. 1, 1831-1850.

parte de los egresos, la defensa armada de la frontera provocaba una creciente incrustación de lo militar en el gasto público; ante la inexistencia de crédito público, el 14 de mayo de 1835 se emitió el Decreto 54, mediante el cual se impuso un préstamo forzoso de 20 000 pesos entre comerciantes, mineros, hacendados, rancheros y demás individuos que tuvieran una renta o sueldo, el cual fue invertido en campañas contra los apache.¹⁶ Por la parte del ingreso, el erario se veía afectado en sus percepciones debido a que las actividades económicas de los contribuyentes se veían disminuidas como consecuencia de las depredaciones; lo anterior obligaba a los gobiernos a emplear medidas fiscales, como la aplicación de exenciones de impuestos a los pueblos

fronterizos provocando con ello la disminución de la base fiscal, y por consiguiente del monto recaudado. Como ejemplo de estas exenciones, en 1834 los pueblos y presidios de la frontera (Tübutama, Saric, Cocóspera, Tumacácori, San Javier del Bac, Cuquiarachi, Baserac, Frontera, Santa Cruz, Tucson, Bavispe y Bacoachi) quedaron exentos del pago de la alcabala los efectos nacionales que se consumieran en dichos lugares.¹⁷ Contribuyentes de otros lugares solicitaron al Congreso el mismo tipo de exenciones, así lo confirma la representación enviada por Mariano Morales, vecino de Arizpe, en la cual se pide se agracie su Hacienda de San Rafael de la Noria en los mismos términos de la frontera norte, en virtud de los perjuicios que sufre en manos del ene-

¹⁶ Fondo Pesqueira, *Leyes y decretos*, t. 1, 1831-1850.

¹⁷ ACES, Decreto 26, arts. 100 y 101, y AGES, t. 83, 1837.

migo apache.¹⁸ Al mismo tiempo debía enfrentar problemas internos como rebeliones indígenas y en 1837 el inicio de los movimientos armados entre federalistas y centralistas.

Ante este estado de cosas —incursiones apaches, rebeliones de grupos indígenas en el estado, una débil estructura hacendaria, ausencia de individuos capacitados en el manejo administrativo, entre otras cosas— la política fiscal del estado de Sonora en el federalismo de la primera época no pudo implementar medidas tendientes a fomentar la economía. En este escenario de organización y estructuración de su Hacienda, frenado por los factores anteriormente mencionados, se encontraba el estado de Sonora en sus primeros años como entidad federativa; este intento se vio truncado por la adopción del sistema de gobierno centralista en México el 15 de diciembre de 1835.

EL CENTRALISMO

En el centralismo se canaliza la mayor parte de las operaciones de la administración pública a través del gobierno central, mientras que en el federalismo se hace básicamente a través de las entidades y los ayuntamientos, que acaparan una parte importante de la actividad administrativa del sector público.¹⁹

Con el establecimiento del régimen central tampoco se resolvieron las dificultades del erario; la lejanía de la administración impidió la eficacia de la recaudación y aumentó los procesos de fiscalización,

sin que ello asegurara mayores ingresos. El 30 de diciembre de 1836 entraron en vigor las Leyes Constitucionales, que introdujeron cambios importantes en el sistema de gobierno: las entidades federativas se convirtieron en departamentos, desaparecieron las legislaturas locales y en su lugar se conformaron las juntas departamentales, que quedaron supeditadas al Congreso de la Unión, perdiendo las facultades que en materia fiscal habían tenido los estados.

En el ámbito nacional, debido a los problemas contables, no se podía tener una idea clara de la magnitud del problema fiscal del país, pues en las cuentas presentadas buena parte de los ingresos recaudados consistían en vales de amortización o derechos previamente comprometidos, como los de las aduanas. En lo administrativo/fiscal se determinó que en los departamentos permanecieran las oficinas y los empleados del erario de los desaparecidos estados, con la única diferencia que quedaban sujetos al gobierno general a través de los gobernadores. Con la llegada del centralismo, se hicieron evidentes las diferencias fiscales que habían adoptado las entidades federativas en el régimen anterior. Por otra parte, la centralización de las rentas públicas del país complicó aún más la ya difícil contabilidad fiscal, pues se demoraba el envío de cuentas a la Tesorería general, retardando la toma de decisiones sobre cómo asignar el dinero público a diferentes regiones.²⁰

La política general dictada por los gobiernos centralistas tendió hacia una fiscalidad basada en contribuciones directas; sin embargo, estas no prosperaron por la

¹⁸ ACES, t. 1833, exp. 157 bis.

¹⁹ Comín, *Historia*, 1996, p. 148.

²⁰ Jáuregui, "Orígenes", 2005, pp. 90-91.

oposición de diferentes grupos sociales afectados.²¹ Entre 1836 y 1842 la legislación fiscal tendió a afectar directamente la propiedad y la actividad comercial; se instituyeron nuevos impuestos sobre la propiedad como los denominados dos al millar sobre la propiedad urbana y tres al millar sobre la propiedad rural, así como 15% al consumo de productos extranjeros; en 1837 fue creado un banco nacional para la organización de la deuda pública, al cual le fue asignado el monopolio del cultivo del tabaco; en 1838 fue promulgada una ley que obligaba a los departamentos a gravar la propiedad, el comercio, la actividad profesional y los capitales dados en préstamo.²²

En Sonora la lucha por el poder político inició a fines del mes de noviembre de 1837 cuando Manuel María Gándara fue nombrado gobernador del departamento de Sonora por el presidente Bustamante; el 27 de diciembre de ese año el general José Urrea se pronunció en Arizpe contra el régimen central, desde ese momento los intereses de las facciones quedaron representados por Gándara y Urrea, quienes a su vez se identificaban con centralistas y federalistas, respectivamente. Entre los postulados de los federalistas sonorenses se encontraban la autonomía del gobierno local, el problema de los aranceles; la ampliación de la propiedad privada en detrimento de la propiedad comunal, demandas relacionadas con los intereses de los comerciantes de Guaymas ligados al comercio internacional y de los propietarios de tierras.²³

²¹ Sordo, "Primera", 2001, p. 196, y Serrano, *Igualdad*, 2007, pp. 124-131.

²² Almada y Medina, *Historia*, 2001, pp. 29, 166, y Carmagnani, "Finanzas", 1998, pp. 142-143.

²³ Salmerón, "Presencia", 1990, pp. 337-338.

Al margen de lo que políticamente significara, Urrea consideraba que las llamadas Leyes Constitucionales implantadas por el gobierno central introdujeron desorganización en todos los ramos de la administración pública.²⁴ Efectivamente, el cambio de régimen obligó a la Hacienda sonorensa a modificar su estructura interna, el espacio fiscal y definir la fuente de los recursos de donde se obtendrían los ingresos. La dinámica producción legislativa rebasaba con mucho la capacidad de llevar a la práctica las disposiciones establecidas por el gobierno en turno; los cambios a la estructura hacendaria general difícilmente podían aplicarse con prontitud debido a las grandes distancias existentes entre la remota Sonora —y otros departamentos fronterizos— con el centro del país, lugar de donde emanaban las disposiciones. Por otra parte, las regiones diferían en cuanto a la capacidad para llevar a cabo la recaudación, debido a diferentes factores. En el caso sonorenses, como ya hemos mencionado con anterioridad, fueron la escasez de funcionarios, además de la dispersión de los asentamientos, la inseguridad de los caminos y la guerra civil, lo que dificultaban aún más la recaudación y la aplicación de las nuevas disposiciones legislativas centralistas.

En 1843 se reunió el Congreso Nacional Constituyente para reformar la Constitución de 1836, plasmándose en un nuevo texto constitucional denominado Bases Orgánicas de la República, y el 6 de agosto de 1845 se emitió la Ley sobre Asignación de Rentas a los Departamentos. Los vaivenes entre el federalismo y centralismo continuaron a la orden del

²⁴ Quijada, *Historia*, 1997, p. 81.

día. En 1845 Santa Anna abandonó el poder ejecutivo y fue exiliado por el Congreso Nacional, siendo sustituido por José Joaquín de Herrera, de tendencias federalistas, por lo que fueron aprobadas leyes que regresaron algunas facultades a los departamentos.²⁵

La Asamblea Departamental de Sonora aprovechó la situación y en uso de la facultad concedida por las fracciones segunda y tercera del artículo 134 de las Bases Orgánicas de la Nación, emitió un decreto en el que en su artículo 1º se disponía la creación de la Comisaría de Rentas de Sonora. Su estructura administrativa puede verse en el esquema 2.

Al interior, la Comisaría de Rentas estaba compuesta por pocos funcionarios; al igual que sucedió en el federalismo, su número aumentó con los receptores ubicados en los municipios y los subreceptores en los pueblos, quienes dependían de los administradores de rentas. El territorio fiscal estuvo compuesto por cinco administraciones de rentas y 49 receptorías. Existían además dos casas de ensaye ubicadas en Álamos, cuyos ensayadores responsables eran Pablo Rubio y F. Siberiano Obregón (véase cuadro 2 y mapa 1).²⁶

A primera vista, la composición del territorio fiscal denota una estructura débil, pues la administración de Ures ocupa una vasta región que incluye como puntos más lejanos: Tucson al norte; Aconchi al sur; Bavispe al este, y Altar al oeste. A diferencia de la de Ures, el resto de las administraciones eran de menor magnitud. Si a la extensión del territorio fiscal se añade la presencia del elemento militar, el

impacto sobre las funciones de los empleados y la coordinación de las unidades administrativas (comisarías, administraciones, receptorías y subreceptorías) se verá reflejado en la eficiencia recaudatoria.

Las rentas establecidas en Sonora durante el centralismo se muestran en el cuadro 3.

LA SEGUNDA REPÚBLICA FEDERAL, 1847-1853

Desde 1835 hasta 1847 dominó en el país el régimen centralista, salvo un breve periodo en el que Sonora protagonizó un levantamiento armado con la finalidad de restaurar el federalismo a fines de 1837. En septiembre de 1846 Mariano Salas encabezó un levantamiento que restauró la Constitución de 1824 y con ella el federalismo a nivel nacional; el 17 de septiembre de ese mismo mes el gobierno general emitió el Decreto sobre Clasificación de Rentas.²⁷ En Sonora, en el marco de la guerra contra Estados Unidos, el funcionamiento de las instituciones gubernamentales siguió en forma normal; sin embargo, la invasión al puerto de Guaymas afectó la capacidad financiera del gobierno, pues buena parte de sus ingresos provenía de la actividad comercial porteña; el 3 de enero de 1847 el Congreso local realizó algunas reformas a la Constitución de 1831, que fueron promulgadas el 13 de mayo de 1848. De entre los temas legislados 23% correspondió a la Hacienda pública.²⁸

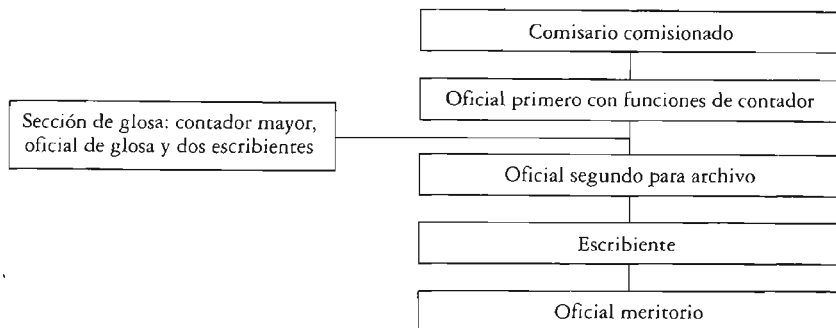
²⁵ *Ibid.*, p. 180.

²⁶ AGES, t. 179, 1846.

²⁷ Dublán y Lozano, *Colección*, 1876, t. v.

²⁸ Almada y Medina, *Historia*, 2001, pp. 29-30, 187-189.

Esquema 2. Comisaría de Rentas de Sonora



Fuente: Fondo Pesqueira, Leyes y decretos, t. I, 1831-1850.

Cuadro 2. Administraciones de Rentas y sus receptorías, departamento de Sonora, 1845

Administraciones de Rentas

Hermosillo

Responsable:

Miguel María Serna

Ures

Responsable: José María

Huguez y Escoboza

Álamos

Responsable:

Seberiano Obregón

Saguariipa

Responsable: Juan Carrillo

Guaymas

Responsable: Ramón Irigoyen

Receptorías

Cumuripa, Horcasitas, Mátape, Rayón, San Antonio de la Huerta, San Francisco de Borja, San Javier, Suaqui, Subiate, Seris, Tecoripa.

Aconchi, Arizpe, Babiácora, Bacadéhuachi, Bacerac, Bacanuchi, Bacoachi, Batuc, Bavispe, Cieneguilla, Cocóspora, Cumpas, Cucurpe, Del Mineral del Soñi, Fronteras, Gécori, Guadalupe de Altar, Huásabas, Huépac, Moctezuma, San Antonio de la Anna, San Ignacio, Santa Cruz, San Francisco de Llanos, Sinoquiye, Quitobac, Santa Tubac, Tucson.

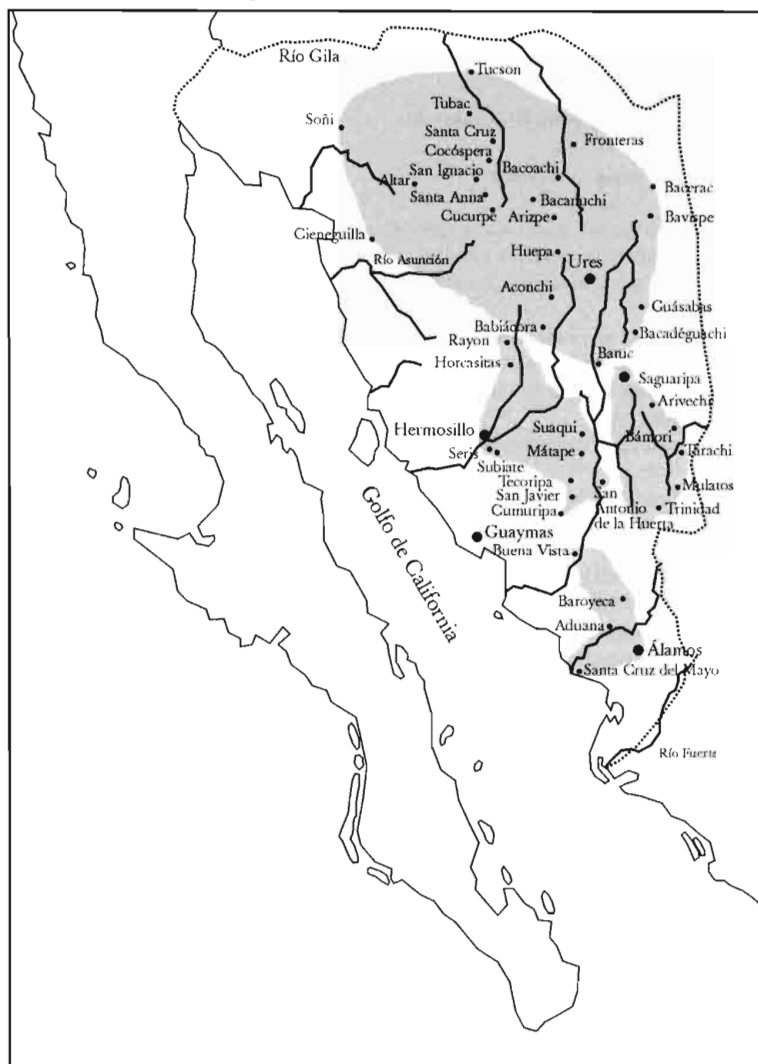
Baroyeca, Buenavista, Del Mineral de la Aduana, Santa Cruz del Mayo.

Arivechi, Bámorei, Mulatos, Tarachi, Trinidad.

San José de Guaymas.

Fuente: AGES, t. 179, 1846.

Mapa 1. Administraciones de Rentas y sus receptorías,
departamento de Sonora, 1845



Fuente: Elaboración de Esperanza Donjuan, con base en Montané, *Atlas*, 1993.

Cuadro 3. Rentas del departamento de Sonora, 1845

5% al consumo interior sobre efectos extranjeros.
Derecho de alcabala en las traslaciones de dominio de predios y fincas urbanas y rústicas.
Imposiciones y redenciones de censos.
Renta de sitios criazos (*sic*).
Introducción de licores de otros departamentos.
Aguardiente de caña.
Introducción de moneda en el puerto.
Derecho de vigías.
Alcabalas sobre efectos nacionales no exceptuados sobre el azúcar y miel.
Esrraviación de numerario ganado y caballada.
El 10% que paga en su consumo el aguardiente mezcal producido en el país y el artendamiento del ramo.
La atribución mensual por cada máquina destiladora.
El derecho de trece pesos seis reales por licencia y título para levantar trapiche o molino de caña que antes se recaudaba por la antigua intendencia de Sonora.
Bienes mostrencos.
Capitación y demás contribuciones directas.

Fuente: Fondo Pesqueira, Leyes y decretos, t. I, 1831-1850.

La vuelta al federalismo implicó cambios en el ámbito administrativo de gobierno: las haciendas departamentales debieron cambiar la estructura centralista que las rigió, por una que estuviera acorde con el cambio de departamentos a estados autónomos. En Sonora, desde 1845, existía la Comisaría de Rentas, como se mencionó anteriormente, la que funcionó menos de dos años, pues en el primer trimestre de 1847 el restablecido Congreso estatal puso en vigencia la constitución de 1831, y con ella todas las instituciones suprimidas durante el centralismo.²⁹

El 13 de julio de 1847, mediante el Decreto 38, se restableció la Tesorería ge-

neral del estado,³⁰ que fue el organismo encargado de las finanzas locales durante el primer federalismo. El funcionamiento de la Tesorería se reglamentó de acuerdo con el Decreto 26, promulgado en 1834, como hemos mencionado ya en la primera parte del trabajo. La Ley de Hacienda no se aplicó al pie de la letra; una de sus variaciones fue la conformación de la planta de empleados de la Tesorería.

En el cuadro 4 se observa que el número de empleados aumentó y se redistribuyeron sus funciones. Se prescindió del escribiente, un cargo que era permanente, para contratar en su lugar un auxiliar

²⁹ Decreto núm. 7 del Congreso estatal, en fondo Pesqueira, Leyes y derechos, t. I, 1831-1850.

³⁰ Fondo Pesqueira, Leyes y decretos, t. I, 1831-1850.

Cuadro 4. Estructura de la Tesorería general del estado

1834	1847
Tesorero	Tesorero
Contador	Contador
Oficial 1º	Oficial 1º encargado de la mesa de tierras
Oficial 2º	Oficial 2º
Oficial 3º	Oficial 3º
Escribiente	Eventual para auxilio de la mesa de tierras
Portero escribiente contador de moneda	Portero
	Dos meritorios

Fuente: Fondo Pesqueira, *Leyes y decretos*, t. 1, 1831-1850.

eventual de la mesa de tierras. Asimismo, al portero se le quitaron funciones, mismas que probablemente serían realizadas por los dos meritorios que se añadieron. A parte de la Tesorería, también se restablecieron las administraciones de rentas con sus respectivas receptorías. En este caso no se realizó ningún cambio. Volvieron a funcionar las cuatro administraciones que estuvieron vigentes durante el primer federalismo, haciendo presente de nuevo el problema de la amplitud territorial abarcada por algunas de ellas (véase mapa 1).

Una instancia que no se restableció con el retorno del federalismo fue la oficina de glosa, denominada Comisión Glosadora de Cuentas en el esquema diseñado en 1834. Otro cargo que tampoco se restableció, pese a estar aprobado en el Decreto 38, fue el de contador. Al no existir la Comisión de Glosa, ni habiéndose nombrado contador, en octubre de 1849 el tesorero manifestó la necesidad de promover al cargo del contador al oficial encargado de la mesa de guías y tornaguías. A diferencia de las funciones que la legislación de 1834 diseñó para el contador, el

tesorero pidió que Refugio N. Fernández, el oficial para quien se solicitó la promoción, se encargara únicamente de la glosa de cuentas, aunque recibiera el sueldo y nombramiento de contador.³¹

No solamente en la Tesorería general fueron palpables los cambios producto del retorno al federalismo; las consecuencias también se hicieron sentir en otras instancias hacendísticas como la aduana terrestre de Guaymas, donde despidieron a varios empleados, para que el personal fuera el mismo que durante el primer federalismo. Así se lo informó el encargado al tesorero:

procedí a dar de baja a los guardas de esta oficina don Antonio Saralegui, don José Felis, y don Facundo Díaz, quedando únicamente en el servicio de esta el escribiente don Jesús Orozco y el guarda don Ramón Casanova por haberlos calificado más aptos

³¹ Carta del tesorero general al gobernador, 31 de octubre de 1849, en AGES, fondo Ejecutivo, ramo Tesorería General del Estado, t. 207, año 1849.

y eficaces en el cumplimiento de sus deberes. Ha quedado reducido el vasto despacho de esta oficina a sólo dos empleados subalternos, según estaba dotado en los años de 1828, hasta el de 38, en el anterior sistema federal.³²

Por si las consecuencias del cambio de sistema fueran pocas, la Hacienda pública debió enfrentar los primeros meses de la transformación en medio de una crisis, ocasionada por la renuncia del recién nombrado tesorero general. Apenas restablecida la Tesorería el Congreso se vio en la necesidad de nombrar un tesorero interino, ya que José María Mendoza renunció sin dejar un encargado oficial de la misma. Los diputados decidieron que el puesto debía ocuparlo interinamente uno de ellos, así que eligieron a Francisco Noriega López, a quien instruyeron para que "se sirva pasar en el momento al edificio de la tesora (*sic*) para recibir [la] de don Alejo Carrillo que parece ser quien cuida de esta por encargo del señor Mendoza".³³

Francisco N. López era un recién llegado a los altos cargos en el gobierno estatal. Fue empleado de la casa comercial Íñigo y Compañía, asimismo actuó en diferentes ocasiones como apoderado de la misma, y estuvo asociado en diversos negocios con miembros de las familias Cubillas e Íñigo; en suma, puede considerársele como parte de la clientela de la

red Gándara-Íñigo-Cubillas-Aguilar, que se hizo cargo del poder estatal al triunfo del federalismo.³⁴ A diferencia de su antecesor, Noriega López tomó muy en serio su responsabilidad como tesorero general del estado, de manera que a poco de asumir el puesto intentó mejorar la estructura y funcionamiento del organismo puesto a su cargo; para ello intentó impulsar un proceso de reforma que incluía diversos ámbitos de la Hacienda pública.

FRANCISCO N. LÓPEZ: REFORMADOR SIN REFORMAS

Una de las primeras medidas tomadas por Francisco N. López fue intentar poner orden en las receptorías, para ello ordenó a los administradores de rentas que realizaran una visita a todas las receptorías a su cargo, y solucionaran todos los problemas que encontraran en estas. Al menos dos de los cuatro administradores, el de Ures y el de Álamos, se opusieron abiertamente a cumplir con las órdenes giradas; ambos escribieron al tesorero largas comunicaciones en las cuales expusieron los motivos que les impedían realizar la visita ordenada. Tanto el administrador de rentas de Álamos como el de Ures, coincidieron al señalar que la visita a las receptorías los haría descuidar la recaudación que estaba a su cargo; el de Álamos señaló:

Teniendo que vigilar continuamente en esta ciudad para que no se defraude a la Hacienda pública lo que le corresponde por la alcaba-

³² Carta del encargado de la aduana terrestre de Guaymas al tesoro general, 27 de marzo de 1847, en AGES, fondo Ejecutivo, ramo Tesorería General del Estado, t. 178, año 1847.

³³ Nombramiento de Francisco N. López como tesorero general interino, 22 de febrero de 1847, en AGES, fondo Ejecutivo, ramo Tesorería General del Estado, t. 178, año 1847.

³⁴ Poder especial otorgado por Íñigo y Compañía a Francisco N. López, 1 de mayo de 1846 en AGES, fondo Protocolos de instrumentos públicos, distrito de Guaymas, t. 181, años 1845-1849.

la al 12% que se cobra los efectos de otros estados, en razón de ser esta administración fronteriza, creo que de mi ausencia se seguiría un prejuicio grave al erario que tal vez no compensarían desde luego, las utilidades sacadas de las receptorías que [...] se me manda visitar.³⁵

Por su parte, el administrador de Ures si bien en su carta hizo alusión a los problemas que su ausencia suscitaría en el cobro de la alcabala, el motivo principal que esgrimió para no realizar lo que se le ordenaba fue que le ocuparía entre cinco y seis meses visitar las más de 30 receptorías adscritas a su administración. A ello añadió que el sueldo que tenía asignado no le proporcionaba los medios necesarios para realizar el recorrido por la jurisdicción a su cargo.³⁶ Los dos funcionarios propusieron soluciones conciliadoras que hicieran posible realizar la visita que se les ordenaba. El administrador de Álamos propuso que se nombrara un comisionado especial que visitara las receptorías alamenses, en tanto el de Ures sugirió que se le aumentara el sueldo para que le fuera posible ausentarse de su cargo sin pasar miserias. Francisco N. López estuvo de acuerdo con el alamense y solicitó al gobernador el nombramiento de un visitador para las receptorías de Álamos; pero no se mostró dispuesto a concederle al de Ures el sobresueldo que solicitó. Al remitir al

gobernador la carta de este funcionario, sugirió que se le concediera el tiempo solicitado para visita, pero nada sugirió con respecto al sobresueldo solicitado.

Posiblemente estas dos oposiciones no fueron las únicas que recibió el tesorero, porque en el informe que rindió al ejecutivo el primero de enero de 1850, volvió a insistir en la necesidad de visitar las receptorías:

Llamó en primer lugar la atención del Supremo Gobierno, sobre el desarreglo general en que se halla la mayor parte de las oficinas de Hacienda, desarreglo que no me ha sido posible allanar, tanto por carecer de facultades, como por la falta de manos a quien confiar una visita a las expresadas oficinas, [...] y fue la razón porque al posesionarme de esta Tesorería, pedí el nombramiento de un visitador general. Esta medida, pues, es de la más grande importancia para el erario público y la vuelvo a recomendar al recto juicio de vuestra excelencia.³⁷

Datos correspondientes a años posteriores indican que Noriega López consiguió su propósito y se nombró un visitador general; de hecho, uno de los resultados de esa visita fue su cese en el cargo de tesorero, a causa de un desacuerdo con el gobernador José de Aguilar.³⁸

Los intentos de Francisco N. López por reformar la Hacienda estatal no se limitaron a la cuestión de realizar una visita a las receptorías, propuso también dividir la administración de Rentas de Ures en dos, creando así una nueva adminis-

³⁵ Carta del administrador de rentas de Álamos al tesorero general, 13 de octubre de 1849, en AGES, fondo Ejecutivo, ramo Tesorería General del Estado, t. 207, año 1849.

³⁶ Carta del administrador de rentas de Ures al tesorero general, 19 de diciembre de 1849, en AGES, fondo Ejecutivo, ramo Tesorería General del Estado, t. 207, año 1849.

³⁷ Informe del tesorero general al gobernador del estado, 1 de enero de 1850, en AGES, fondo Ejecutivo, ramo Tesorería General del Estado, t. 211, año 1850.

³⁸ Trejo, "Corrupción", 2004, p. 2.

tración en la villa de Guadalupe, a la cual quedarían adscritas trece de las 35 receptorías dependientes de la administración de rentas con sede en la capital.³⁹ Esta propuesta no fue atendida ni por el ejecutivo ni por el Congreso estatal, pese a que la lógica dictaba la división de una administración de Rentas tan extensa como la de Ures.

A parte de sus propuestas para reordenar el funcionamiento de las administraciones de rentas, Noriega López mostró especial preocupación por ordenar dos rubros que estaban directamente bajo su administración: la mesa de tierras y la amortización de la deuda estatal. Ambas esferas estaban relacionadas, pues los ingresos obtenidos en la mesa de tierras se destinaban al pago de la deuda interna de la entidad. Desde agosto de 1849 el tesorero planteó la necesidad de hacer algunas reformas que mejorarían el funcionamiento de estos dos ámbitos. Específicamente señaló que era necesario obligar a los dueños de terrenos a titularlos, y señalar con mojoneras los límites de sus propiedades. Según Noriega López la titulación de las propiedades, así como la multa que el Decreto 26 preveía se cobrara a quienes no tuvieran señalado los límites de sus propiedades con mojoneras, reportaría grandes ganancias al erario.⁴⁰ En lo mediato ninguna de las dos propuestas fue atendida, de modo que volvió a presentarlas en el informe que rindió en enero de 1850, con el mismo resultado que cinco meses atrás.

³⁹ Informe del tesorero general del estado al gobernador, 1 de enero de 1850, en AGES, fondo Ejecutivo, ramo Tesorería General del Estado, t. 211, año 1850.

⁴⁰ Carta del tesorero general al gobernador, 25 de agosto de 1850, en AGES, fondo Ejecutivo, ramo Tesorería General del Estado, t. 207, año 1849.

Cabe añadir que la primera vez que el tesorero presentó sus propuestas referentes a la mesa de tierras y la amortización de la deuda, envió igualmente un proyecto de decreto para que el gobernador lo presentara al Congreso; en él se estableció el nombramiento de un agrimensor, quien realizaría las mediciones necesarias para que los dueños de propiedades no tituladas pudieran solicitar a la tesorería su título de propiedad. Asimismo se modificó el artículo 63 de la Ley Orgánica de Hacienda, en el sentido de que las multas impuestas a los propietarios que no delimitaran sus propiedades con mojoneras de cal y canto entraran directamente a la Tesorería en lugar de hacerlo al municipio donde estuviera la propiedad. El objetivo de Noriega López al proponer estas reformas era proveer al erario de recursos que cubrieran no sólo la deuda estatal, sino que subsanaran algunas de las muchas carencias que enfrentaba el gobierno. Por la información de la que disponemos hasta el momento, podemos afirmar que ninguna de estas dos propuestas fue atendida ni por el gobernador ni por el Congreso.

Respecto a la amortización de la deuda, Noriega propuso que se impidiera a los acreedores del estado cargar el costo por denuncios de terrenos al fondo de amortización. El tesorero manifestó que esta práctica desordenaba tanto la amortización de la deuda como el funcionamiento de la mesa de tierras; en el primero porque obstaculizaba la planeación de los pagos mensuales, mería desorden en las cuentas individuales y en la glosa. En la mesa de tierras el problema era que el erario estatal dejaba de percibir los ingresos generados por el proceso de denuncia y titulación de terrenos baldíos. Al igual que sus otras propuestas, estas tampoco prosperaron.

Los intentos de Francisco N. López por reformar la Hacienda estatal respondieron a varios factores, entre los que se encontraban las consecuencias de la guerra con Estados Unidos. Después de la desocupación del puerto de Guaymas era necesario reorganizar la recaudación, hacerla más eficiente para que el gobierno pudiese cumplir con los compromisos adquiridos durante el periodo de guerra, de ahí la insistencia de Noriega en mantener un control estricto en el pago a los acreedores del gobierno; de igual manera la redistribución de las administraciones de rentas obedecía a la necesidad de tener un mayor control sobre la recaudación, con lo cual se conseguiría dar estabilidad al cobro de impuestos, de manera que la tesorería tuviera una entrada regular de ingresos provenientes de toda la entidad.

Sin embargo, ni José de Aguilar ni Fernando Cubillas, gobernadores a los que sirvió Francisco N. López como tesorero, mostraron interés por las reformas que este propuso dado que sus prioridades eran de otra índole. Ambos gobernadores esaban más interesados en alentar la colonización, lo cual hicieron propiciando, de forma involuntaria, que Sonora sufriera varios ataques filibusteros, lo cual hizo que la necesidad de reformar la Hacienda estatal pasara a un plano secundario, pues la prioridad del gobierno fue combatir a los filibusteros y apaches.

LAS REFORMAS DE LA DÉCADA DE 1850

Los esfuerzos de Francisco N. López por reformar la Hacienda pública no produjeron los cambios que el tesorero esperaba, pero sí propiciaron que se tomaran algunas medidas para hacer más eficiente tan-

to la estructura institucional de la Hacienda pública, como la parte correspondiente a la recaudación. Fue en este ambiente de cambios que se estableció la obligación de enviar a la tesorería presupuestos para el pago de salarios a los funcionarios que residían en la capital, se promulgó una ley de agrimensura que tomaba en cuenta algunas de las propuestas formuladas por Noriega López en 1849; también se promulgó una ley sobre hipotecas.⁴¹

El punto culminante de estos cambios fue la promulgación, en enero de 1853, de una ley que reglamentó el funcionamiento de la Tesorería general del estado; ese mismo año, pero dos meses después de promulgada la ley, el Congreso dictó una reorganización de la planta de empleados de la Tesorería. Estas medidas, aunadas a las mencionadas en el párrafo anterior, indican que el gobierno sonorense estaba dando los primeros pasos en el camino de una reforma hacendística; sin embargo, las circunstancias nacionales pusieron freno a estos leves intentos, pues poco después de promulgada la ley que reformaba el funcionamiento de la Tesorería y el decreto que reorganizaba su planta de empleados, se conoció en Sonora el plan de Guadalajara y sus consecuencias.⁴²

La lejanía de Sonora del centro del país, así como la negativa del gobierno

⁴¹ Trejo, "Redes", 2004, pp. 260-262.

⁴² El plan de Guadalajara o plan de Blancarte fue proclamado por primera vez el 26 de julio de 1852. En esta ocasión el plan era una reacción en contra del gobernador de Jalisco al que se desconocía; en su lugar se nombraba al licenciado Gregorio Dávila. El segundo plan de Blancarte se proclamó el 13 de septiembre de 1852. En este se desconoció a los poderes nacionales y se invitó al general Antonio López de Santa Anna a ocupar la presidencia del país. Iglesias, *Planes*, 1998, pp. 286-291.

sonorense a reconocer el plan de Blancarte y al gobierno provisional instalado en la ciudad de México, favoreció a la Hacienda pública sonorense, pues le dio tiempo de poner en práctica algunas de las medidas anunciadas en la ley de reforma promulgada en enero. En la Tesorería se comenzaron a recibir los presupuestos para el pago de salarios a los empleados de gobierno que laboraban en Ures, asimismo se comenzó a llevar un libro de correspondencia y se estableció la contabilidad por partida doble. También se reformó la planta de empleados de la Tesorería, a la cual se le añadió una mesa de glosa.⁴³

El 3 de mayo de 1853 el Congreso estatal expidió un decreto en el cual se reconoció a López de Santa Anna como presidente de la república, pero se aclaró que "mientras la nación legítimamente representada no reforme la Constitución política de la república, el estado de Sonora seguirá rigiéndose por sus leyes y por las autoridades que de ellas emanan".⁴⁴ El gobierno santaannista no reformó sino derogó la Constitución vigente, disolvió el Congreso nacional, las legislaturas estatales, convirtió los estados en departamentos y promulgó un Estatuto Orgánico Provisional para el gobierno del país, posteriormente emitió un decreto para reglamentar las funciones de los gobernadores departamentales. Un primer acercamiento al estudio de la Hacienda pública en el departamento de

Sonora indica que las disposiciones santaannistas no la afectaron mayormente.

Si bien las autoridades sonorenses aceptaron la disolución del Congreso estatal, y el nombramiento de gobernador por parte del presidente, nada indica que hayan modificado o derogado las leyes que rigieron Sonora antes de establecida la última dictadura de Santa Anna; el posterior levantamiento de Ayutla con la presidencia provisional de Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, así como un nuevo Estatuto Provisional para regir la república, tampoco afectaron mayormente el funcionamiento de la estructura hacendística en la entidad. La flexibilidad de la estructura institucional sonorense permitió que siguiera funcionando con normalidad, pese a los cambios políticos a nivel nacional y el enfrentamiento armado entre las facciones de notables sonorenses, que se desató a partir de 1856.

Los cambios que hasta el momento hemos podido documentar consisten en la abolición de las alcabalas efectuada en 1855. Dado que en Sonora no se cobraba ya este impuesto, se abolieron también las instancias encargadas de su cobro. En lugar de estas se estableció la Administración General de Rentas del estado, organismo que al parecer estaba bajo la jurisdicción de la Tesorería general. La administración general se suprimió en marzo de 1856, creándose en su lugar una administración subalterna de Rentas con sede en Ures, capital del estado; esta administración se encontraba, naturalmente, bajo la jurisdicción de la Tesorería general.⁴⁵

Desde mediados de 1856 y hasta 1859 el gobierno sonorense restableció las alca-

⁴³ Ley que reforma el funcionamiento de la Tesorería General del Estado, 29 de enero de 1853; Decreto que reforma la planta de empleados de la Tesorería General del Estado, en fondo Pesqueira, *Leyes y decretos*, t. II, 1851-1874.

⁴⁴ *Ibid.*, s. n.

⁴⁵ *Ibid.*, s. n.

balas, reglamentó su cobro, promulgó la primera de una serie de leyes destinadas al establecimiento de la contribución directa personal, que finalmente cristalizaron a fines de la década de 1860; en 1858, mediante el Decreto 16, la entidad reasumió su soberanía y, entre otras cosas, declaró rentas estatales todas las federales existentes en su territorio.⁴⁶

SEGUNDO IMPERIO Y REPÚBLICA RESTAURADA

Los primeros cinco años de la década de 1860 el gobierno sonorense no hizo cambios en la estructura institucional de la Hacienda pública; el énfasis de sus preocupaciones estuvo en eficientar y aumentar la recaudación. Los cambios se produjeron con el paso de república a imperio a raíz de la invasión francesa al estado, y la consiguiente derrota de las tropas republicanas al mando del gobernador Ignacio Pesqueira. Al establecerse el gobierno imperial en Sonora cambió no sólo la estructura administrativa que había funcionado hasta ese momento, sino también la división territorial pues el amplio territorio de la entidad se dividió en tres departamentos: Arizona, Sonora y Álamos.

Con el gobierno imperial la estructura republicana de la Hacienda sonorense se modificó: desapareció la Tesorería general del estado y en su lugar se creó la administración principal de Rentas. Las administraciones de Rentas fueron sustituidas por las administraciones de Rentas distritales; aquí se produjo un cambio de jurisdicción, pues estas tuvieron como demarcación el territorio perteneciente a las

prefecturas o distritos de la época republicana. Las receptorías también desaparecieron y en su lugar se establecieron las administraciones de Rentas municipales.⁴⁷ Son pocas las referencias que hay respecto a cómo funcionó esta estructura en el antiguo estado de Sonora. De hecho, la única información que se tiene de su funcionamiento, es la del departamento de Sonora. (véase mapa 2 y esquema 3).

En el departamento de Sonora se nombró como administrador principal de Rentas a Francisco N. López, quien ya había ocupado el cargo de tesorero general del estado de 1847 a 1852, aproximadamente. A diferencia de su gestión anterior, en esta ocasión Noriega López no intentó impulsar ninguna reforma, ello se debió quizá al estado de guerra que prevaleció a lo largo de los 18 meses de gobierno imperial. Lo que sí intentó hacer fue establecer orden en el funcionamiento de la administración principal de Rentas, que al igual que la Tesorería general de los tiempos republicanos, funcionaba casuísticamente, más que de acuerdo a un procedimiento establecido de ante mano.⁴⁸

Para conseguir un mínimo de orden, el administrador principal contó con el apoyo del prefecto superior político del departamento de Sonora, quien estuvo de acuerdo con él en la necesidad de centralizar en la administración principal las rentas que se recaudaban en las administraciones subalternas. Esta iniciativa no provenía de las autoridades sonorenses, sino del emperador, quien desde 1864 ordenó que se llevara a cabo esta centralización, a fin de que la administración principal de Rentas en cada departamen-

⁴⁶ Trejo, "Lealtad", 2007, p. 330.

⁴⁷ Trejo, "Pasión", 1999, p. 120.

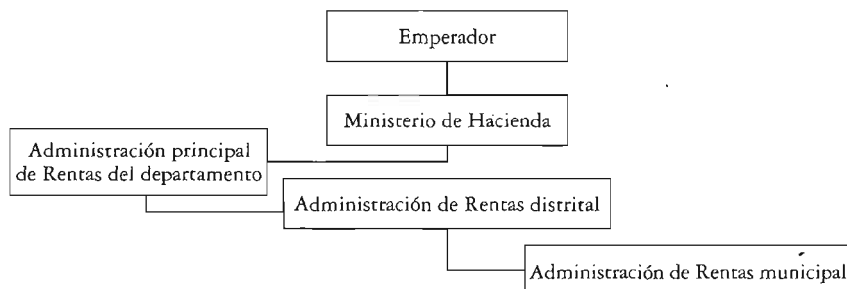
⁴⁸ *Ibid.*, pp. 137-138.

Mapa 2. Sonora durante el segundo imperio, 1865-1866



Fuente: Adaptado del mapa VII, "El segundo imperio, 1865" en O'Gorman, *Historia*, 1944.

Esquema 3. Organigrama de la Hacienda sonorense durante el segundo imperio



Fuente: Trejo, “Pasión”, 1999.

to contara siempre con fondos. La iniciativa sonorense fue priorizar por encima de todos los pagos que debía hacer la administración, los militares.⁴⁹

Resumiendo. La información localizada hasta el momento es muy escasa, no se ha podido localizar ningún informe del administrador de Rentas, ni cortes de caja. Lo que subsiste es correspondencia intercambiada entre el administrador principal y el prefecto superior político y aun esta es escasa y breve. A reserva de realizar una investigación más profunda en archivos locales y nacionales, por el momento sólo podemos afirmar que en una parte del territorio sonorense funcionó —con sus altas y bajas—, la estructura hacendística delineada en el Estatuto Provisional del Imperio para los departamentos.

⁴⁹ Informe del prefecto Mariano Salazar al Ministerio de Gobernación, en Archivo General de la Nación, fondo Legajos de gobernación, leg. 1851, exp. 1.

RESTAURAR ES REFORMAR

El gobierno imperial sonorense fue derrocado en septiembre de 1866. Hasta diciembre de ese año el gobernador Ignacio Pesqueira estuvo primordialmente ocupado en castigar a los sonorenses que apoyaron al imperio. Fue hasta el año siguiente, después de realizadas las elecciones tanto para el Congreso estatal como para gobernador, que se retomaron varias de las iniciativas que quedaron pendientes en los años inmediatamente anteriores a la intervención francesa y el segundo imperio. De entre estos pendientes el gobierno se centró en el establecimiento de la contribución directa personal. Para ello se promulgaron nuevas leyes de contribución directa y, lo que fue más importante, se ordenó la formación del primer catastro que tuvo el estado. Estos trabajos mantuvieron ocupadas a las autoridades los siguientes dos años.

Sin embargo, antes de ordenar la formación del catastro, el Congreso se ocupó de separar las oficinas que administraban

las rentas federales y estatales. Hay que recordar que desde 1858 el gobierno sonorense se apropió de los impuestos federales. En el mismo decreto que ordenó la devolución de las rentas federales al gobierno central, se dispuso, asimismo, que los únicos pagos que podía hacer la Tesorería general del estado era la liquidación a sus acreedores, ya fuera que la deuda se hubiera originado en los préstamos forzosos o por sueldos atrasados.⁵⁰

Un año después de que la entidad devolviera a la federación sus rentas, se restableció la oficina de glosa. Su existencia estaba prevista desde la Ley Orgánica de Hacienda de 1834, pero al suprimirla con el centralismo no volvió a restablecerse. La mencionada ley no explicitó si la oficina de glosa formaba parte de la Tesorería o no, cuestión que sí se trató en el decreto que la restableció, el cual señaló que era una instancia sujeta al Congreso estatal, aunque no formaba parte de su estructura institucional.⁵¹

Otra característica especial de la oficina de glosa fue que sólo funcionaría los dos meses anteriores al inicio del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso. En el transcurso de este tiempo la oficina realizaría la función para la cual fue creada:

revisar todas las cuentas que se le pasen por el Congreso, y formar sobre ellas el pliego correspondiente de observaciones en todo aquello que no las encuentre exactas ya sea con relación a los cálculos aritméticos o que

no estén conformes a la ley de presupuestos o a las autorizaciones especiales determinadas en alguna otra ley.⁵²

Después el restablecimiento de la oficina de glosa no se registran cambios en la estructura de la Hacienda pública, pero sí un decreto que afecta a su planta de empleados. El 9 de diciembre de 1873 el Congreso volvió a poner en vigencia la pragmática otorgada en 1775 por el rey de España para sus reinos de América. El texto de la pragmática se transcribió íntegramente en el decreto, únicamente se añadió un artículo para señalar que quedaban derogadas todas las leyes y disposiciones que se opusieran a ella.⁵³ En la pragmática se indicaba:

Estando prohibidas por las leyes las conexiones de parentesco en los que se emplean en unas mismas cajas de Real Hacienda, de mis reinos de la América, con el importante fin de evitar toda ocasión de disimulo, desidia, fraude o colusión [...] he resuelto, por punto general, que en adelante no haya absolutamente empleados a un mismo tiempo, en ninguna de las expresadas Cajas, Aduana, ni demás oficinas de la Real Hacienda, de los expresados dominios, padre, e hijo o yerno, tío y sobrino o hermanos y cuñados, ni dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad; y que si hubiere alguno, en las expresadas oficinas, se separen luego.⁵⁴

Aunque en la documentación consultada no se encontró información que hicie-

⁵⁰ Decreto núm. 8, 21 de enero de 1868, en fondo Pesqueira, Leyes y decretos, t. II, 1851-1874.

⁵¹ Decreto que establece la oficina de glosa, 26 de abril de 1861, en fondo Pesqueira, Leyes y decretos, t. II, 1851-1874.

⁵² *Ibid.*, s. n.

⁵³ Decreto núm. 2, 9 de diciembre de 1873, en fondo Pesqueira, Leyes y decretos, t. II, 1851-1874.

⁵⁴ *Ibid.*, s. n.

ra suponer un problema el parentesco entre los empleados de la Hacienda pública, el hecho de que el Congreso volviera a poner en vigencia un ordenamiento que prohibía a parientes trabajar en la misma oficina, nos lleva a pensar que sí lo era, al menos en los primeros años de la década de 1870. La puesta en vigencia de este ordenamiento virreinal debe investigarse con más profundidad; sin embargo, eso rebasa los límites que nos hemos propuesto para este trabajo. Quede aquí enunciada una posibilidad para futuros trabajos ya sea de otros investigadores o propios.

A MANERA DE CONCLUSIONES

A lo largo del periodo estudiado las penurias de la Hacienda fueron una constante: predominaban los gastos de defensa y para mantener la administración pública. Sobraron ideas acerca de lo que se debía hacer para arreglar el sistema hacendístico; sin embargo, la situación política, económica y social influyó en la posibilidad de que los gobiernos estatales/departamentales y el nacional realizaran reformas significativas en el sistema financiero.

En este periodo el funcionamiento y desarrollo de la Hacienda pública de Sonora fue afectada por diversos factores internos y externos, que se conjugaron para impedir unas finanzas públicas sanas, ya por afectar la normatividad, por entorpecer las prácticas recaudatorias o elevar el gasto público. Entre estos factores se pueden mencionar la inexistencia de un Estado consolidado, ausencia de un aparato logístico eficiente, constantes reformas a la normatividad derivadas de la implantación de los diferentes regímenes mencionados a lo largo del trabajo; incursiones apaches y re-

beliones de yaquis y mayos; e invasiones de potencias extranjeras.

Factores de carácter social también influyeron en el funcionamiento de la Hacienda pública. La escasez de individuos capaces de desempeñar funciones fiscales con eficiencia; cargas concejiles —basadas en el honor— existentes en la estructura recaudatoria; problemas de inseguridad frente a las incursiones apaches que ponían en riesgo la propiedad y la vida de los vecinos, mismos que afrontaban la función de defensa con recursos propios, y con quienes la Hacienda pública estaba en constante deuda.

Amén de lo que militar y políticamente significaran los vaivenes entre los diferentes sistemas de gobierno, los cambios que cada régimen establecía en la administración pública repercutían directamente en la eficiencia de la misma. La posibilidad de llevar a la práctica los cambios que cada régimen implantaba, se estrellaba con una realidad limitada frecuentemente por condiciones meramente operativas en una estructura hacendaria débil, que no llegaban a consolidarse o probar su eficacia, dado el poco tiempo que estaba vigente antes de ser modificada debido al establecimiento de un nuevo régimen.

Pese a los cambios constantes sufridos por la estructura hacendística a lo largo del periodo de estudio es evidente que los funcionarios del ramo de Hacienda eran, con pocas variantes, los mismos. Ello se debió a que para desempeñar un cargo hacendístico era necesario no sólo gozar del reconocimiento público como personas de honor, sino también saber leer, escribir y sacar cuentas, como solían decir en la época; tales requisitos hicieron recaer los nombramientos a estos puestos en un reducido grupo de personas, quienes independien-

temente de sus preferencias ideológicas, que hasta el momento no han sido estudiadas, eran llamados a formar parte de la estructura hacendística por las autoridades en turno.

Finalmente, hay que destacar la flexibilidad de la estructura institucional sonorense en general, misma que permitió a la Hacienda pública estatal seguir funcionando en medio de conflictos armados y caos administrativo, causado por los cambios legislativos producto de los diferentes regímenes que se han analizado a lo largo del trabajo. La flexibilidad puede verse reflejada en la permanencia de los mismos funcionarios hacendísticos, independientemente del régimen en turno; asimismo se ejemplifica con la actitud adoptada por los gobiernos sonorenses ante los sucesos nacionales, como la negativa de aceptar el plan de Guadalajara y el reconocimiento condicionado de la presidencia de Santa Anna en 1852; ambas medidas permitieron llevar a la práctica, aunque por poco tiempo, las reformas iniciales a la Hacienda pública sonorense.

FUENTES CONSULTADAS

Archivos

- ACES Archivo del Congreso del Estado de Sonora.
- AGN Archivo General de la Nación.
- AGES Archivo General del Estado de Sonora.

Fondo Pesqueira, Sala del Noroeste de la Universidad de Sonora.

Bibliografía

- Almada Bay, Ignacio y José Marcos Medina Bustos, *Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora, 1825-2000*, Cal y Arena, México, 2001.
- Carmagnani, Marcello, "Finanzas y Estado en México, 1820-188" en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán/COLMEX/IIH-UNAM, México, 1998.
- Corbalá Acuna, Manuel, *Sonora y sus constituciones*, Gobierno del Estado de Sonora/Instituto Sonorense de Cultura, Hermosillo, Sonora, 1992.
- Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda pública*, Crítica, Barcelona, España, 1996, t. 1 (Nuevos Instrumentos Universitarios).
- Donjuan Espinoza, Esperanza, "Los funcionarios de la Hacienda pública en Sonora en la primera mitad del siglo XIX", ponencia presentada en el XIX Simposio de la Sociedad Sonorense de Historia, Juárez y el Juarismo en Sonora, celebrado en Hermosillo, Sonora, del 27 de noviembre al 2 de diciembre de 2006, entregada para su publicación.
- Dublán, Manuel y José María Lozano, *Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano e Hijos, México, 1876, t. v.
- Iglesias González, Román, *Planes de la nación mexicana*, UNAM, México, 1998.
- Jáuregui, Luis, "Los orígenes de un males-tar crónico. Los ingresos y los gastos públicos, México, 1821-1855" en Luis Aboites Aguilar y Luis Jáuregui (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos siglos XVII-XX*, Instituto Mora, México, 2005.
- _____, "Vino viejo y odres nuevos. La historia fiscal en México", *Historia Mexicana*, núm. 207, enero-marzo de 2003.
- _____, "Del intendente al comisario" en Ernest Sánchez Santiró, Luis Jáuregui y Antonio

Ibarra (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes, 1754-1850*, Instituto Mora/UNAM/UAEM, México, 1992.

-Jerónimo Romero, Saúl, "Grupos de poder, legitimidad y representación política, Sonora, 1779-1910", tesis de doctorado, COLMEX, México, 2003.

-Marichal, Carlos y Daniela Marino, *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, COLMEX, México, 2001.

-Montané Martí, Julio César, *Atlas de Sonora*, Gobierno del Estado de Sonora, Hermosillo, 1993.

-O'Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, Porrúa, México, 1944.

-Pesqueira, Fernando (comp.), "Leyes y decretos del estado de Sonora, 1831-1850", tt. I y II, s. l., s. a, documento mecanoescrito.

-Quijada, Armando, *Historia general de Sonora*, t. III, *México independiente, 1831-1883*, Gobierno del Estado de Sonora, Hermosillo, 1997.

-Salmerón, Rubén, "La presencia política de los yaquis en la pugna Gándara-Urrea" en *Memoria del XIX Simposio de Historia y Antropología de Sonora*, Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad de Sonora, Hermosillo, 1990, vol. I.

-Serrano Ortega, José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán, México, 2007.

____ y Luis Jáuregui, *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera república federal mexicana*, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán, México, 1998.

-Sordo Cedeño, Reynaldo, "La primera república centralista, 1835-1841" en *Gran historia de México ilustrada*, t. III, *El nacimiento de México, 1750-1856*, Planeta/CONACULTA/INAH, México, 2001.

-Trejo Contreras, Zulema, "¿Corrupción o solidaridades reticulares? El caso de José de Aguilar y Francisco N. López" en *Memorias del XXIX Simposio de Historia y Antropología*, Departamento de Historia y Antropología-Universidad de Sonora, Hermosillo, 2004, versión digital.

____, "Lealtad y soberanía: Ignacio Pesqueira y el gobierno juarista, 1856-1861" en Conrado Hernández e Israel Arroyo (coords.), *Las rupturas de Juárez*, Universidad Autónoma Metropolitana/Red de Investigadores Benito Juárez 1806-2006: Bicentenario de su Natalicio, México, 2007.

____, "De la Pasión a Guadalupe: el segundo imperio en Sonora, 1865-1866", tesis de licenciatura, Universidad de Sonora, Hermosillo, 1999.

____, "Redes, facciones y liberalismo. Sonora, 1850-1876", tesis de doctorado, El Colegio de Michoacán, México, 2004.