

LOS COMISARIOS GENERALES COMO FUENTE PARA EL ESTUDIO DE LA HACIENDA PÚBLICA DEL MÉXICO INDEPENDIENTE TEMPRANO

Luis Jáuregui*

No cabe duda de que, en el Estado moderno, la Hacienda pública es la institución que más información ha generado. En prácticamente todos los archivos (militares, eclesiásticos, notariales, etc.) encontramos con poca dificultad papeles que se originaron o son dirigidos a las oficinas de Hacienda. Por este motivo, cualquier estudio histórico que pretenda abarcar la totalidad del erario público de un país estará destinado al fracaso, aun y cuando fuera breve el periodo de estudio. La única manera como se puede confrontar el problema es mediante la acotación no cronológica del tema. Así, una aproximación inicial al estudio de la Hacienda pública podría comprender, por ejemplo, algunos aspectos recaudatorios, las formas de financiamiento del déficit, el impacto de ingresos o gastos específicos sobre determinados grupos sociales, o la manera como se manejaban las oficinas encargadas del cobro/asignación de los dineros públicos. En el presente ensayo, exploro uno de los resultados de aproximarse a la Hacienda pública desde el último de estos casos. En otras palabras, en un análisis de la administración del primer erario federal, se hizo evidente la importancia de los comisarios generales como agentes recaudadores de la federación. De ahí surgió la utilidad de abordar la historia fiscal de la época desde una fuente hasta ahora inexplorada.

LOS COMISARIOS GENERALES SEGÚN LA INSTRUCCIÓN DE 1824

Con la Acta de la Federación Mexicana sancionada y promulgada por el Segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824, México se convirtió en

* Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Área de Historia Económica.

república federada. Desde el punto de vista fiscal, esto significó que los ingresos y gastos públicos coloniales, así como los que se habían creado durante el gobierno de Iturbide y los meses posteriores a su derrocamiento, serían divididos entre las dos entidades soberanas que integraban a la nación: los estados y la federación. El 4 de agosto se promulgó el decreto que repartía las rentas bajo el nuevo esquema y el 21 de septiembre se iniciaron los cambios administrativos que aplicaban dicha asignación.¹ En estos últimos reglamentos se creó un “acervo” administrativo mediante la cesación de todos los funcionarios fiscales; de este “acervo” se crearon y asignaron los nuevos cargos. En el ámbito federal, la Secretaría de Hacienda se reestructuró con funciones fuertemente centralizadas en el ministro de Hacienda; en los estados, los reglamentos de septiembre de 1824 crearon el cargo de comisario general y subcomisario (o comisario subalterno). Estos dos funcionarios comenzaron a ejercer sus funciones hacia inicios de octubre de 1824.

De acuerdo con la instrucción de comisarios expedida por el Ministerio de Hacienda en diciembre de 1824, estos funcionarios operaban en los estados y territorios de la república, con excepción de Tlaxcala, que dependía de la Comisaría general de Puebla, y Colima que dependía de la de Michoacán. En las cabeceras de partido, la instrucción creó las comisarías subalternas, un cargo que sería desempeñado por los administradores de Correos, excepto en el caso de las aduanas marítimas en donde continuaba la administración, sólo que bajo las órdenes del comisario general correspondiente.

El trabajo de los comisarios consistía en el cobro, contabilidad y asignación (previa orden de la Tesorería general) de los recursos federales.² Éstos eran los derechos de importación y exportación, el producto de la venta del tabaco en rama, correo, sal, lotería, impuestos sobre bienes propiedad de la nación y, más importante en los estados sin aduana marítima, el llamado contingente (cuota creada por el Congreso general y asignada a los estados para completar el déficit resultante a la federación en el acto de la repartición de rentas).³

De forma más específica, cuando se trataba de impuestos al comercio exterior, los comisarios debían cuidar que los productos importados o exportados pagaran sus impuestos en la aduana, de acuerdo con el arancel vigente (Yucatán,

¹ Para una exposición más detallada de la primera administración federal, véase Luis Jáuregui, “La primera organización de la Hacienda pública federal en México, 1824-1929” en José Antonio Serrano Ortega y Luis Jáuregui (comps.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, Zamora, 1998, pp. 227-264.

² Las labores de los comisarios, que se resumen a continuación, se encuentran descritas con más detalle en la *Instrucción provisional para los comisarios generales que han de administrar los ramos de la Hacienda pública del gobierno general*, Imprenta del Supremo Gobierno, México, 1824.

³ Al respecto, véase el decreto del 4 de agosto de 1824 en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Imprenta del Comercio, México, 1876-1911, vol. 1, pp. 710-712.

por cierto, estaba exceptuado del pago de derechos de exportación a sus productos).⁴ Asimismo, debían cuidar que no circularan en el interior de la república los productos prohibidos. El derecho de internación (25% por encima del valor de arancel o aforo de los productos importados)⁵ también era cobrado por los comisarios y sus agentes en las aduanas (nuevamente, Yucatán no estaba comprendido en el cobro de este gravamen).⁶

En el caso del estanco del tabaco, los comisarios debían entregar las terceras partes de este monopolio a los estados al momento de quedar establecidas las comisarías; posteriormente, la federación, a través de estos funcionarios, cobraría a las entidades el suministro del tabaco en rama, toda vez que el producto de la manufactura y venta de cigarrillos y puros correspondía a los estados.⁷ Algo similar sucedía en el caso de la renta de la pólvora. Para las rentas de correo, salinas y lotería los comisarios ejercían labores de inspección sobre los administradores y colectores.⁸

Por otro lado, en vista de que en octubre de 1824 se eliminaron los consulados de México, Veracruz y Guadalajara, a los comisarios les fue encomendada la tarea, anteriormente desempeñada por estas corporaciones, del cobro de los derechos de avería y peaje. Adicionalmente, y dado que el producto de estas rentas se destinó al pago de deudas de la federación,⁹ los comisarios debían llevar cuenta aparte. En ésta, los comisarios debían incluir lo que habían recibido de los consulados en el momento de su disolución.¹⁰

En cuanto a los diezmos, la instrucción de comisarios señala que la porción que correspondía a la Real Hacienda durante el periodo colonial sería cobrada por los comisarios, con todo y lo que se hubiera acumulado, en las cabeceras diocesanas. Asimismo, los comisarios debían realizar el inventario de bienes nacionales (que pertenecían a la federación) en sus distritos. Éstos incluían tanto las llamadas temporalidades como los bienes que habían pertenecido a la inquisición.

Por último, los comisarios tenían la tarea de cobrar, según la instrucción cada quince días, el contingente asignado en el decreto el 4 de agosto de 1824. Si los gobiernos estatales se demoraran en el pago, o si ponían “resistencia positiva”, el comisario tenía la obligación de comunicarlo al gobierno general.

En cuanto a los gastos, los comisarios generales podían erogar para la administración de sus oficinas y otros gastos corrientes. El sobrante, debidamente contabilizado, debía remitirse a la Tesorería general en la ciudad de México. Fuera de estos pagos administrativos, los comisarios no podían erogar

⁴ *Ibid.*

⁵ *Instrucción provisional, op. cit.*, p. 4.

⁶ *Dublán y Lozano, op. cit.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Instrucción provisional, op. cit.*, pp. 6-7.

⁹ *Jáuregui, op. cit.*, pp. 233-234.

¹⁰ Los consulados mexicanos fueron disueltos en el decreto del 16 de octubre de 1824. *Dublán y Lozano, op. cit.*, vol. 1, p. 738.

para otros efectos, salvo si eran autorizados por los ministros de dicha Tesorería general. En cualquier caso, todo gasto debía ser debidamente justificado.

En otros aspectos, los comisarios generales tenían a su cargo la construcción de caminos generales, puentes y canales, así como la realización de noticias geográficas y estadísticas.

Una de las labores más importantes de los comisarios generales era el ejercicio de las Comisaría general de Guerra, en lo que se refería a la Hacienda pública. En este sentido, los funcionarios federales en los estados debían considerar, como tarea primordial, la subsistencia de la tropa estacionada en el estado de su jurisdicción. Para tal efecto, los comisarios generales debían efectuar revista mensual de tropas; de esta revisión el funcionario debía hacer el pago mensual, de acuerdo con las tarifas detalladas al final de la instrucción de comisarios. En el caso de que las tropas debieran desplazarse al ámbito de otra Comisaría general (por órdenes de la Comisaría general de Guerra y Marina en la ciudad de México) el pago de sus diversas necesidades sería compartido por los dos empleados federales involucrados, o negociado con los pueblos por donde transitara dicha tropa. Al igual que la inspección militar, los comisarios debían supervisar la administración de almacenes, castillos, fortificaciones, fábricas de armas y vestuarios, etcétera.

LA MODIFICACIÓN DE LAS COMISARÍAS GENERALES 1831-1837

Por razones aún no conocidas, la instrucción provisional de comisarios de diciembre de 1824 no se aplicó al pie de la letra. La diferencia más palpable fue que no todas las comisarías que contemplaba el reglamento terminaron siendo "generales". Por ejemplo, la supuesta "comisaría general" de Nuevo León se estableció como "comisaría particular" dependiente de la general de San Luis Potosí.¹¹

Es probable que esta desviación con respecto al reglamento original se debiera a la falta de personal; sin embargo, los problemas de los comisarios para el cobro de las contribuciones federales que debían salir de las arcas estatales (particularmente el producto de la venta del tabaco en rama y el contingente) llevó al Ministerio de Hacienda a modificar el reglamento comisarial. Así, en mayo de 1831 se decretó la existencia de comisarías generales en lugares tales como el estado de Nuevo León, lo que en última instancia significaba que se aplicaría el reglamento original. Por otro lado, en esta ley se detallaba la planta y los sueldos de las comisarías, y se exigía a los comisarios que afianzaran sus empleos. Otro cambio importante fue que las aduanas dejaban de depender de los comisarios generales, lo que implicaba que ahora tendrían una

¹¹ Al respecto, véase Archivo General del Estado de Nuevo León, ramo Hacienda y Tesorería.

relación directa con el Ministerio. La ley de mayo de 1831 en general daba mayor ponderación a las comisarías en el trabajo fiscal federal, a la vez que diluía la responsabilidad hacia el interior de estas oficinas mediante la formalización de las tareas de los contadores y tesoreros comisariales.¹²

Para 1833 la situación del erario público federal era aún más grave que antes, toda vez que la inestabilidad política del año anterior había elevado fuertemente los gastos mientras que los ingresos se mantenían en el mismo nivel o, peor aún, se reducían. Ante tal situación, en octubre de ese año se redujo el número de comisarías. Los motivos de esta reducción fueron que algunas de estas oficinas tenían exceso de personal, y que el establecimiento de la Dirección General de Rentas en enero de 1831 había reducido al ramo de Guerra las atribuciones de algunas de estas oficinas. Por tanto, con el decreto de octubre de 1833 las comisarías generales creadas dos años antes se eliminaron, con lo que a partir de entonces sólo habría comisarías en México, Veracruz, Yucatán Oaxaca, Jalisco, Tamaulipas, Coahuila/Texas, Zacatecas, Sonora, Sinaloa y Chihuahua. El resto quedaron suprimidas convirtiéndose en comisarías subalternas: la de Chiapas adscrita a la de Oaxaca, la de de Tabasco a la de Yucatán; las de Guanajuato, Puebla, Querétaro y Michoacán respondían a la de México; la de San Luis Potosí a la de Tamaulipas; la de Durango a la de Zacatecas, y la de Nuevo León a la de Coahuila/Texas. Los territorios de la federación quedaban también adscritos a alguna de las comisarías generales existentes: Tlaxcala dependía de la comisaría de México; Colima de la de Jalisco; Nuevo México estaba adscrita a la Comisaría general de Chihuahua, el territorio de Alta California dependía de la Comisaría de Sonora, y Baja California de la de Sinaloa. El decreto de octubre de 1833 especificaba la forma como desaparecerían las oficinas suprimidas, tanto desde el punto de vista contable como en lo referente a sus empleados.¹³

Las oficinas comisariales, como agentes en los estados del federalismo, fueron totalmente suprimidas en abril de 1837 para dar paso a las jefaturas superiores de Hacienda en cada uno de los departamentos de la república. Aunque pudiera parecer que esta última dependencia era más acorde con un sistema central de gobierno, en la realidad las jefaturas de Hacienda son muestra de que la administración fiscal mexicana daba indicios de modernización.

EL RAMO COMISARÍAS DEL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN

Según la Guía General del Archivo General de la Nación, el ramo de Comisarías, ubicado en la Galería 6 de este acervo, cuenta con 1 110 volúmenes (130 metros lineales). Tal cantidad de papel no cuenta con instrumentos de consulta,

¹² Dublán y Lozano, *op. cit.*, vol. 2, pp. 329-334.

¹³ *Ibid.*, pp. 566-569.

ni siquiera un inventario general. Sin embargo, puede decirse, según la misma guía, que el ramo no trata exclusivamente de los comisarios generales del primer federalismo.¹⁴ Más bien parece que el ramo se formó de documentos que se referían a todo tipo de comisarías. Por tal motivo, en el acervo se encuentran documentos originados entre los años 1812 y 1843, un periodo de transición administrativa en la que la situación política de México obligaba a las autoridades a “comisionar” ciertas tareas, con el fin de administrar una situación en tiempos de crisis o, como en el caso de los comisarios generales del federalismo, en tiempos de cambio. Así, por tanto, en el ramo encontramos información sobre pagadurías, receptorías, almacenes y comisarías: estas últimas conforman la inmensa mayoría del acervo.

En todo caso, así como está, la consulta de ramo es una tarea considerablemente difícil, tanto por su volumen como porque se encuentra en cajas de archivo muerto y porque los papeles en muchos casos tienen hongos. Aun así, una selección aleatoria de diez o doce cajas daría resultados fructíferos para un estudio de la fiscalidad federal de los primeros años de la etapa nacional.

LOS COMISARIOS GENERALES EN EL RAMO DE COMISARIOS

Una cala del ramo permite observar la forma como estos funcionarios aplicaron las leyes del primer federalismo. Por una parte, hallamos algunos “cuadernillos” que se refieren a las dificultades que enfrentaron los comisarios para el pago del contingente. Estos documentos, al parecer esparcidos en todo el ramo, se refieren a estos pagos, a sus cuentas y a la correspondencia que generaron con las autoridades estatales y federales durante todo el periodo del primer federalismo mexicano. En los primeros años de esta forma de gobierno, los cuadernillos del contingente sólo contienen cartas que relatan las dificultades que tuvieron los comisarios, principalmente con los gobernadores, para el cobro de esta contribución federal. Después de 1832, cuando se decretó que este pago fuera un porcentaje de las rentas estatales, los cuadernillos cuentan con un resumen de las estadísticas de ingreso estatal. Ciertamente útiles, es probable que lo más interesante que contengan los cuadernillos de contingente que hallamos en el ramo de Comisarías, sea la correspondencia entre los comisarios y los gobernadores y de ambos tipos de funcionarios y la Secretaría de Hacienda. La revisión preliminar de esta correspondencia muestra las tensiones entre empleados federales y estatales, sobre todo durante los años en los que la federación intentó intervenir las rentas estatales como resultado del impago del contingente.

¹⁴ Juan Manuel Herrera y Victoria San Vicente (coords.), *Archivo General de la Nación México. Guía General*, Archivo General de la Nación, México, 1990, p. 216.

En el ramo de Comisaría también hallamos documentación que permite entender la manera como se aplicó, en la práctica, el federalismo. Esto resulta de suma importancia, pues al parecer, esta forma de gobierno tenía muchos “huecos” legales, de manera que sólo en la práctica se puede concluir sobre las bases de su fracaso. En el ramo hallamos, por ejemplo, discusiones sobre la forma como los comisarios y subcomisarios asignaban los ingresos que recibían de las autoridades estatales (vía contingente) o de las aduanas marítimas y terrestres (vía impuestos de avería o derechos de internación). Estas discusiones muestran cómo los comisarios hicieron uso de dinero que si bien le pertenecía a la federación, generó conflictos con los destinatarios específicos de dichos fondos.

Por otro lado, el ramo contiene una multitud de libros contables que, si bien laboriosos en su consulta, permiten ver el comportamiento de las finanzas federales en cada uno de los estados. Por ejemplo, hemos encontrado libros de cargo. En éstos, la partida principal ciertamente fue el contingente; sin embargo, también se encuentran cargos como correos, remisiones de la Tesorería de la Federación para el pago de montepíos, lotería, derechos de consumo, comisos, etc. También se pueden detectar otros ingresos federales que no están señalados (al menos no de forma específica) en la legislación, como sería una parte de los ingresos eclesiásticos y los ingresos “extraordinarios”.

Por el lado de los gastos, los libros de data muestran las prioridades del gobierno federal. Por ejemplo, son comunes las erogaciones de carácter militar, tales como las compras de armamento y el pago al ejército regular (vía asignaciones a la Comandancia militar), los sueldos de los jueces de distrito, las dietas de los diputados en el Congreso de la Unión y, en el caso de los estados norteros, los gastos de colonización. También se pueden consultar las adquisiciones de tabaco en rama, mismas que posteriormente serían entregadas a los gobiernos estatales para su procesamiento y venta. Los libros de data muestran, por último, los gastos “extraordinarios”, tales como las deudas a los particulares y el auxilio económico que de vez en cuando proporcionaba el gobierno federal a grupos damnificados por epidemias, catástrofes, etcétera.

Poca duda cabe que la documentación más interesante que se puede hallar en el ramo de Comisaría es la correspondencia. Ésta nos describe cómo los comisarios enfrentaban las dificultades para obedecer las órdenes provenientes del ministro de Hacienda. Por una parte, en el ramo podemos encontrar la forma como los comisarios aplicaron el préstamo forzoso de agosto de 1829, así como las dificultades que enfrentaron para la aplicación de este gravamen. Por otro lado, se pueden seguir los contratiempos que tenían los funcionarios federales en los estados para obedecer las órdenes del ministro de Hacienda. Por ejemplo, en marzo de 1832 este último comunicaba al comisario general de Nuevo León que, por órdenes del Ministerio de Guerra, proporcionara los haberes correspondientes a los artilleros de milicias que se presentaran en el

estado. Al efecto, el comisario general giró instrucciones a los comisarios subalternos (que según la ley eran los funcionarios de correos) para que proporcionaran dichos haberes en las localidades por donde atravesaran los artilleros. El asunto, siquiera menor, muestra el grado de control que en los estados adquirieron el ejército y la Hacienda, las únicas dos instituciones verdaderamente nacionales de la época. En tal sentido, el ramo de Comisaría puede llegar a mostrar cómo se ejercía este control, tanto en lo militar como en lo fiscal, y cómo se fue incrementando conforme pasaron los años de la primera república federal. Este último fenómeno nos permitiría explicar con detalle cómo fue que el gobierno general intervino las rentas de los estados con la participación de comandantes y comisarios. Dicha intervención en buena parte explica el ingreso del centralismo en México; una forma de gobierno que, en lo militar y en lo fiscal se fue aplicando paulatinamente desde inicios de la década de los treinta.

El estudio del primer federalismo mexicano ha recibido atención en los últimos años y se encuentra en una situación en la que es necesario reflexionar sobre aspectos específicos. En tal sentido, conocemos las causas fiscales de su conformación, pero aún se deben responder preguntas sobre las causas (también fiscales) de su fracaso. Con éstas comprenderemos una parte del comportamiento social que explica por qué se le retiró apoyo a esta forma de gobierno. En lo personal considero que, en lo fiscal, el primer federalismo fracasa por la aplicación radical de un modelo para el cual la sociedad mexicana aún no estaba preparada. De ahí la importancia de conocer la forma como se aplicaron en los estados los viejos impuestos coloniales y las nuevas contribuciones de corte liberal. En la aplicación de ambos tipos de gravamen fueron protagonistas los comisarios generales.