



Estudios de Historia Moderna y  
Contemporánea de México

ISSN: 0185-2620

moderna@unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de  
México  
México

Jáuregui, Luis

Los ministros, las memorias de Hacienda y el presupuesto en México, 1825-1855. Una  
visión desde el gasto público

Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, núm. 48, julio-diciembre,  
2014, pp. 3-38

Universidad Nacional Autónoma de México  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94139224001>

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

# **Los ministros, las memorias de Hacienda y el presupuesto en México, 1825-1855 Una visión desde el gasto público**

Budgets, ministers and Treasury reports in Mexico.  
1825-1855. A public expenditure perspective

Luis Jáuregui

Es profesor-investigador y director general del Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora. Doctor en Historia por El Colegio de México, ha realizado investigaciones sobre las finanzas virreinales del siglo XVIII y nacionales del siglo XIX. Ha colaborado con capítulos en la *Nueva historia mínima de México* (El Colegio de México, 2004); con Alfredo Ávila, en *Nueva historia general de México* (El Colegio de México, 2010), y en *Historia económica general de México* (El Colegio de México, 2011). Su dirección de correo electrónico es ljauregui@mora.mx.

Resumen

Como en otras naciones, en México fueron complejos los inicios de la asignación eficiente de los recursos públicos. Los hombres de las primeras décadas del México independiente llamaron “presupuesto” a un registro incompleto y general de lo que habría de gastar cada ministerio. El objeto de este artículo es analizar las dificultades administrativas que enfrentaron los primeros gobiernos mexicanos para construir lo que después sería un presupuesto. Concluimos que la compleja institución hacendaria heredada de la Colonia era incapaz de atender el gasto bajo una regla presupuestaria fija; la propuesta de Manuel Payno de 1855 fue una novedosa modificación de los vestigios de la administración colonial.

Palabras clave

Presupuesto, Hacienda Pública, memorias de Hacienda, México independiente.

Abstract

As in other countries, in Mexico the beginnings of the allocation of public resources were difficult. The men of that period called “budget” an incomplete and general record of what each ministry was to spend; public expenditures had little to do with public incomes. This paper analyses the administrative difficulties faced by Mexico’s first governments to construct what was to become a “budget”. The conclusions are that the complicated administration of the Mexican treasury was unable to implement an expenditure program guided by a budget. Minister Manuel Payno (1855) had a novel idea that points toward an innovation of the financial administration inherited from colonial times.

Keywords

Budget, Mexican Treasury, Treasury reports, budget, nineteenth-century Mexico.

Recibido/Received  
Aprobado/Approved

7 de octubre, 2013  
9 de febrero, 2014

Este artículo fue dictaminado por especialistas de forma anónima.  
This article has been peer reviewed.

# **Los ministros, las memorias de Hacienda y el presupuesto en México, 1825-1855**

Una visión desde el gasto público

Luis Jáuregui<sup>1</sup>

## Introducción

Desde 1982, año en el que Marcello Carmagnani publicó su seminal trabajo sobre la tributación en la primera mitad del siglo XIX,<sup>2</sup> un grupo de investigadores se ha dado a la tarea de analizar una parte del aparato fiscal de las primeras repúblicas del México independiente.<sup>3</sup> Esta porción se refiere principalmente (aunque no de forma exclusiva) al lado de los ingresos de la ecuación de las finanzas públicas. Aunque es indudable que son más claras y disponibles las fuentes sobre los ingresos públicos, creo que esta situación se explica por el deseo de los investigadores de encontrar los rasgos modernizadores del primer erario mexicano;<sup>4</sup> estas características,

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios de José Antonio Serrano Ortega. Igualmente, aprecio el trabajo de Carlos Marichal y su equipo de capturar la información estadística de los volúmenes de la *Memoria de Hacienda* del siglo XIX mexicano, mismos que utilicé en este trabajo.

<sup>2</sup> Marcello Carmagnani, “Finanze e Stato in Messico, 1820-1880”, *Nova Americana*, 5, 1982, p. 175-213. Su versión en español, Marcello Carmagnani, “Finanzas y Estado en México”, en *Las finanzas públicas en los siglos XVIII y XIX*, coordinado por Luis Jáuregui y José Antonio Serrano, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora/Universidad Nacional Autónoma de México/El Colegio de Michoacán/El Colegio de México, 1998, p. 131-175.

<sup>3</sup> Luis Jáuregui, “Vino viejo y odres nuevos. La historia fiscal en México”, *Historia Mexicana*, 207, v. LII:3, enero-marzo 2003, p. 725-772.

<sup>4</sup> Resulta sugerente que, al mismo tiempo, en México toma impulso el estudio de las reformas sobre el imperio español discutidas, y en parte implementadas, por las Cortes de Cádiz. En cierto sentido, el análisis de los elementos fiscales modernizadores en el México independiente ha respondido a la búsqueda de “herencias gaditanas”, en respuesta a las posibles “herencias norteamericanas”, de la nueva nación.

consideran los científicos, eran más marcadas desde el punto de vista de los ingresos (aranceles liberales/proteccionistas; eliminación o modificación de monopolios estatales; establecimiento de contribuciones directas, alcabalas reformadas, etcétera), que del lado de los gastos, siempre atados a la inestable circunstancia política y militar de aquellos años.

El objeto de este estudio es explorar el “otro lado”, el lado de los egresos de la ecuación del presupuesto público. Es importante adelantar que no se trata de un análisis exhaustivo de los gastos del gobierno mexicano asentado en la ciudad de México durante las primeras cuatro décadas del periodo nacional. Es más bien un acercamiento a la problemática que se enfrentaba en la época y que, consecuentemente, ha dificultado el estudio sobre la asignación de los recursos públicos.

Primeramente, conviene apuntar que el presupuesto ya existía desde la antigüedad; es una figura que quizá surge del sentido común. En todo caso, con el advenimiento de los Estados modernos y la transformación del Estado de dominio en Estado fiscal,<sup>5</sup> la administración financiera de las monarquías europeas exigió un instrumento más confiable que permitiera observar la manera como se ejercía el recurso del monarca en tiempos de guerras y expansiones territoriales.<sup>6</sup>

El advenimiento del pensamiento liberal en el mundo hispánico hizo del presupuesto una obligación del poder ejecutivo hacia la representación legislativa. Este plan determinaba las cargas fiscales que generarían los recursos necesarios para hacer frente a estos gastos. Así, desde la segunda década del siglo XIX surge con una estructura definida la *Memoria de Hacienda*, documento que, si bien no era totalmente nuevo, sí lo era en el sentido de que pretendía abarcar la totalidad de la acción financiera

<sup>5</sup> Al respecto, véase Ladewig Petersen, “From domain State to tax State”, *Scandinavian Economic History Review*, 23 (1975), p. 116-148; Kersten Krüger, “Public finances and modernisation: the change from domain State to tax State in Hesse in the sixteenth and seventeenth centuries: a case study”, en Peter-Christian Witt (ed.), *Wealth and taxation in Central Europe. The history and sociology of public finance*, Hamburg, Berg, 1987, p. 49-62.

<sup>6</sup> Véase Robert D. Harris, “Necker’s *Compte rendu* of 1781: a reconsideration”, *The Journal of Modern History*, v. 42:2 (junio 1970), p. 161-183. Sobre las necesidades de información financiera de la administración española, véase Ernest Sánchez Santiró, *Corte de caja. La Real Hacienda de Nueva España y el primer reformismo fiscal de los Borbones (1720-1755). Alcances y contradicciones*, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, 2014.

del gobierno en el año inmediato anterior, así como el plan —el presupuesto— de las intenciones de asignación de recursos en el año siguiente.<sup>7</sup>

Cuando México se independizó de España, el documento conocido como “Memoria de Hacienda” fue una de las herencias más notables en el ámbito de la administración del nuevo Estado. Sin embargo, como probablemente sucedió en otros países recién independizados, e incluso en la propia España, la *Memoria* distaba de ser el documento que aportara la información necesaria para conocer y delinear las directrices a seguir en el ámbito financiero. Esto se debió a que, si bien se tenía idea clara sobre cómo debía elaborarse la *Memoria*, ésta en la realidad seguía las formas pero su contenido dejaba que desear. Tal situación respondía a muchos y muy variados aspectos. Por una parte, aún para inicios de los años treinta la tesorería militar continuaba funcionando como caja aparte.<sup>8</sup> En segundo término, para llegar con tiempo a la ciudad de México la información debía enfrentar largas distancias y múltiples contratiempos.<sup>9</sup> No se debe descartar, en tercer lugar, la incompetencia de los empleados del ministerio, particularmente los que laboraban en las aduanas, comisarías y tesorerías departamentales.<sup>10</sup> Por último, se presenta en las primeras décadas posteriores a la consumación de la independencia una problemá-

<sup>7</sup> Véase Carlos Marichal y Luis Jáuregui, “José Canga Argüelles y la ‘Ciencia de la Hacienda Pública’: entre el antiguo régimen y el primer liberalismo, 1800-1834”, en Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Pensar la hacienda pública. Personajes, proyectos y contextos en torno al pensamiento fiscal en Nueva España y México (siglos XVIII-XX)*, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora (en prensa).

<sup>8</sup> Véase la referencia de la nota 40, más abajo.

<sup>9</sup> Por ejemplo, las palabras del oficial mayor de Hacienda, José Ignacio Pavón: “Esto es lo que resulta de los estados referidos; las cuentas que los justifican están pasadas a la Contaduría Mayor y las que faltan *por no haberlas presentado aún los responsables a pesar de los repetidos reclamos que se les han hecho*”. En *Memoria del ramo de la Hacienda Federal de los Estados Unidos Mexicanos, leída por el encargado del ministerio respectivo*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1828, p. 2.

<sup>10</sup> En referencia a un artículo periodístico, Jesús Hernández Jaimes cita una frase que, relacionada con la construcción del sistema fiscal federal, apunta hacia la “bárbara costumbre de mandar ignorantes, avaros e inmorales a llenar destinos que ni merecen ni conocen”. Jesús Hernández Jaimes, *La formación de la hacienda pública mexicana y las tensiones centro-periferia, 1821-1835*, México, El Colegio de México/Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora/Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2013, p. 127 y nota 23.

tica también señalada por los ministros y aún poco estudiada: la deficiencia en la contabilidad gubernamental.

El presente estudio analiza la problemática que enfrentó el gobierno general mexicano en las primeras décadas del periodo independiente y que tiene que ver con la construcción de sus cuentas que, con todos sus defectos y limitaciones, quedaron plasmadas en las *Memorias de Hacienda*. Sobre esta fuente, se debe apuntar que no es éste el primer trabajo que la utiliza; de hecho, prácticamente cualquier estudio sobre la hacienda pública del siglo XIX la emplea. Aquí se destaca, el trabajo reciente de Pedro Pérez Herrero que, por vía del análisis de las *Memorias de Hacienda*, aborda los aspectos políticos detrás de las dificultades financieras del Estado mexicano en los primeros años de la independencia. En cierto sentido, el estudio que aquí se presenta es un complemento “técnico” del trabajo de Pérez Herrero.<sup>11</sup>

En las siguientes páginas se realiza un análisis sobre las características del presupuesto en las primeras décadas del periodo independiente, sobre las principales dificultades técnicas que presentó este instrumento y sobre los primeros intentos para resolver la situación. Se concluye que buena parte de las dificultades y vicios que presentó el ejercicio del gasto en aquellos años resultaba de los elevados costos que enfrentaba la administración financiera mexicana. Mantener a un ejército en constante pie de guerra, un sistema de crédito desordenado y una administración poco eficaz, así como las dificultades técnicas propias de un instrumento —el presupuesto— que es tanto política como contablemente complejo, marcaron un camino de déficits públicos que iniciaría su cambio con los intentos del ministro Panyo en 1855; estas modificaciones fueron sólo el inicio de otro trayecto que llevaría a una institución presupuestal, compleja y en cambio constante, que no contó con un ordenamiento pleno durante la totalidad del siglo XIX.

### Consideraciones sobre el presupuesto preliberal

La ecuación financiera del Estado obliga a considerar que sus dos elementos –el ingreso y el gasto— se deben resolver de manera simultánea. Sin

<sup>11</sup> Pedro Pérez Herrero, “The Tax Reform proposals of the Finance ministers of Mexico (1825-1854)”, *Storia e Futuro* (Rubriche), n. 30, noviembre 2012, revista electrónica en <http://storiaefuturo.eu/>.

embargo, dice Comín, para un estudio de las finanzas públicas se debe privilegiar primero uno de los dos. Este autor señala que el primer elemento, aquel que dinamiza a la Hacienda, es el del gasto público. Y así es como funciona en el mundo liberal: primero se analizan los gastos y luego se determinan las fuentes de ingreso necesarias para financiarlos.<sup>12</sup> Los párrafos siguientes analizarán el primero de estos “pasos”: el que corresponde al presupuesto de egresos.

El presupuesto existe desde antes del advenimiento del liberalismo. Siguiendo los postulados de un presupuesto familiar, es probable que desde que existe una forma de poder político centralizado se ha trabajado con un plan de egresos y una estimación de los ingresos, de cualquier índole, que cubrirán los gastos. Antes del liberalismo, los monarcas absolutistas se despachaban con cualquier tipo de impuesto o medida confiscatoria, mismo que destinaban al pago del encargado del cobro, al sostenimiento de su casa y de sus allegados (nobleza), a la defensa de su territorio y a sus gastos particulares, los cuales, dependiendo de sus obligaciones hacia la Iglesia, podían o no convertirse en caridades como educación, salud, etcétera. Nada muy diferente a lo que sucede hoy día, pero existe una marcada diferencia con respecto a la actualidad, pues el monarca a nadie rendía cuentas del ingreso obtenido por vía voluntaria o forzosa.<sup>13</sup>

El ejercicio de un “presupuesto” en las etapas previas al liberalismo resultaba de la forma como se colectaban los recursos de la corona. Con modificaciones a lo largo del tiempo, en la Nueva España del siglo XVII y XVIII se recaudaban ingresos con fines específicos y de ahí se ejercían los gastos. La práctica era muy similar a la de una familia que coloca el ingreso en distintos montones destinados a cubrir gastos concretos. Un ejemplo elocuente de esta forma de destinar recursos por parte de la monarquía

<sup>12</sup> Francisco Comín, *Historia de la hacienda pública*, Barcelona, Crítica, 1996, p. 20.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 19. En la Memoria de Hacienda presentada por Martín de Garay en 1817, éste apuntaba refiriéndose a la hacienda del rey: “Jamás se ha hecho un verdadero y exacto presupuesto de gastos cual era necesario para que todos se sujetaran, como debe hacerse en un país bien gobernado; y jamás este ministerio ha tenido autoridad suficiente para resistir la arbitrariedad con que se ha dispuesto de sus sudores y afanes. El aspecto con el que los demás le han mirado, es más bien como un obligado a buscar medios para suministrar cuanto se le pida”. En José Canga Argüelles, *Diccionario de hacienda con aplicación a España*, 2a. edición, Madrid, Imprenta de Marcelino Calero y Portocarrero, 1833-1834, t. II, p. 221-222, voz: Memoria de Hacienda.

española fue el incremento de dos puntos porcentuales que experimentó el derecho de alcabala en 1638; el destino de este recurso fue el financiamiento de la Armada de Barlovento. Y aunque a fin de cuentas tal financiamiento no provino exclusivamente de la sobretasa, muestra cómo en el “antiguo régimen” se generaban figuras fiscales para el financiamiento de actividades específicas, figuras que luego se convertían en recursos para las “cargas generales del reino”.<sup>14</sup>

La práctica de obtención/asignación de recursos en Nueva España enfrentaba diversos problemas. Primeramente, aun en la última época borbónica, los cargos eran vendidos (o arrendados o encabezados) por la corona, lo que en muchos sentidos “mercantilizaba” la recaudación y asignación de los recursos. Segundo, se prestaba a múltiples fugas; por ejemplo, por demandas de los contribuyentes como lo fueron las exenciones circunstanciales y, más importante, por prácticas que hoy día llamaríamos “corruptas”, de las que la más común era que los cobradores utilizaran el recurso del Estado para invertir en actividades propias, descuidando el compromiso contraído al momento de la adquisición del cargo. Tercero, el sobrante, que se remitía al centro en la ciudad de México para hacer frente a gastos de carácter general, sufría enormes retrasos y peligros. Por último, en muchas ocasiones la contabilidad (cuando existía) ocultaba las operaciones o de plano era fraudulenta. Por su parte, el control era realizado por la vía de fianzas, juramentos, inventarios, cajas de tres llaves, multas y condenaciones, así como los libros de contabilidad.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Ernest Sánchez Santiró, “La armada de Barlovento y la fiscalidad novohispana”, en *Guerra y fiscalidad en la Iberoamérica colonial*, coordinado por Ernest Sánchez Santiró y Angelo Alves Carrara, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora/Universidad Federal de Juiz de Fora, 2012, p 74-75. Un ejemplo actual es el controvertido impuesto a la tenencia vehicular, establecido para el financiamiento de la olimpiada de la ciudad de México en 1968. Este gravamen fue declarado constitucional precisamente porque terminó la razón por la cual había sido creado. Francisco J. Osornio Corres, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 83-84.

<sup>15</sup> Sobre la contabilidad y el control de las finanzas coloniales, véase Rivarola Paoli, quien analiza el caso de las cajas paraguayas y cita a múltiples historiadores sudamericanos. Lamentablemente, en pocas ocasiones hace referencia a las cajas novohispanas. Juan B. Rivarola Paoli, *La contabilidad colonial y las cajas reales de Hacienda*, Asunción, Intercontinental Editorial, 2008, p. 231-239.

La dinastía borbónica hizo reformas de importancia, aunque nunca llegaron a su total culminación. Con el fin de retomar los hilos de una administración fuera de su control, la monarquía española de la segunda mitad del siglo XVIII concentró la mayoría de los ingresos en manos de sus funcionarios y buscó profesionalizar su trabajo; logró cierto grado de centralización en las decisiones de gasto e intentó con poco éxito hacer más eficiente el control de las cuentas fiscales. En materia de rendición de cuentas, la nueva estrategia de gobierno en Nueva España dio mayor impulso al dictamen, la glosa y el finiquito de las cuentas fiscales por conducto del Tribunal y Contaduría de Cuentas y el Fiscal de Real Hacienda.<sup>16</sup> Hacia abajo en la línea administrativa, las instrucciones a los intendentes eran prolíjas y detalladas sobre las obligaciones en torno a la presentación de cuentas y tiempos de presentación, así como las penas por morosidad o incumplimiento.<sup>17</sup>

A pesar de la modernización que implicó el reformismo borbónico en cuestiones de carácter fiscal y en particular en el ámbito de la rendición de cuentas, la realidad es que aun a fines de la dominación española las cuentas que debía revisar el tribunal tenían años de retraso.<sup>18</sup> La reforma de la contabilidad gubernamental, intentada en 1788, había sido un rotundo fracaso, no obstante la denuncia que Revillagigedo hiciera en 1791 al sistema contable imperante pues era, según él, “puerta a paliaciones, extravíos, disimulos y errores que causan [...] el interés particular, la inacción, el abandono y la ignorancia”.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Luis Jáuregui, *La Real Hacienda de Nueva España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 1998, p. 93, 94.

<sup>17</sup> Al respecto, véase Francisco Gallardo Fernández, *Prontuario de facultades y obligaciones de los intendentes, subdelegados, contadores, administradores, tesoreros y demás empleados en la administración y recaudo de las rentas reales*, Madrid, Imprenta Real, 1806, *passim*, en particular p. 155-156.

<sup>18</sup> Como indicara el ministro de Indias ante las Cortes de Cádiz de abril de 1811. *Diario de sesiones de las Cortes generales y extraordinarias 1810-1813*, en <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/c1812/0138382089146294 8755802/index.htm>, v. 5, p. 219.

<sup>19</sup> “Dictamen sobre las intendencias”, citado en Ricardo Rees Jones, *El despotismo ilustrado y los intendentes en Nueva España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 1983, p. 355. El fracaso de la implementación de la partida doble en las cuentas del gobierno novohispano se explica tanto por el elevado costo de la reforma como porque se arriesgaba la creciente recaudación virreinal. No cabe duda de que el rechazo por parte de los funcionarios de la corona al nuevo sistema respondía a

En materia de rendición de cuentas, es claro que, al menos a partir de 1808, se hizo necesaria cierta forma de innovación. Y es que ante las crecientes penurias del erario, las autoridades optaron por emplear en el gasto común diversos fondos diseñados para otros destinos, e incluso fondos que no pertenecían a la corona.<sup>20</sup> Prueba de esto fueron las quejas de los pueblos de indios sobre el uso que se hizo de los fondos llamados “de comunidad”. Tanck de Estrada analiza esta situación; la política de la corona era que las comunidades gastaran lo menos posible de sus recursos para que aquélla hiciera uso del sobrante, a manera de donativo o préstamo al rey, “para atender a las emergencias financieras y bélicas de la monarquía”. Con tres millones de indios en Nueva España, la cantidad acumulada a lo largo de los años era considerable. El aparato burocrático implantado por los Borbones y sus virreyes hizo uso discrecional de los fondos para las necesidades de la corona, mientras las comunidades de indios nunca superaron a dónde fueron a parar los recursos generados por el común.<sup>21</sup>

La costumbre de rendir cuentas a los contribuyentes se venía planteando en diversos países desde la Edad Media. Sin embargo, fueron la Constitución de Estados Unidos de América de 1787 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia, 1789) los documentos que plantearon de manera explícita sobre el derecho de los ciudadanos a saber el destino de los recursos obtenidos por la vía de gravámenes a su actividad económica. En España, empero, las características del absolutismo Borbón hacían imposible que se aplicara un esquema de rendición de cuentas, tal y como lo planteaban aquellas dos naciones.

La Constitución de Cádiz promulgada en marzo de 1812 contemplaba la elaboración de un presupuesto tal y como se concibe en el mundo liberal.

las posibilidades que ofrecía de mayor transparencia en el registro de las cuentas. Isabel Avella Alaminos, “La experiencia de la partida doble en la Real Hacienda de Nueva España”, en *Finanzas y política en el mundo iberoamericano*, coordinado por Ernest Sánchez Santiró, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra, México, Universidad Autónoma del Estado de México/Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, 2001, p. 115-138. Por su parte, Rivarola Paoli señala que el establecimiento de la contabilidad por partida doble respondía tanto a dificultades técnicas como a cuestiones de carácter político. Juan B. Rivarola Paoli, *op. cit.*, p. 135-202.

<sup>20</sup> Ernest Sánchez Santiró, *op. cit.*, 2012, p. 327-328.

<sup>21</sup> Dorothy Tanck de Estrada, *Pueblos de indios y educación en el México colonial*, México, El Colegio de México, 1999, cap. II.

Por una parte, en dos de las fracciones del artículo 131º. (los numerales XII y XVI) el código gaditano otorgaba a las Cortes la facultad de fijar los gastos de la administración, así como de examinar y aprobar la inversión de los caudales públicos. Para tal efecto, en el artículo 227º. se determinaba que todos los secretarios del despacho tenían la obligación de formar “los presupuestos anuales de los gastos de la administración pública, que se estime deban hacerse por su respectivo ramo y rendirán cuentas de los que se hubieren hecho, en el modo que se expresará”. En el caso particular del secretario de Hacienda, el artículo 341º. apuntaba su obligación de presentar el presupuesto de gastos que estime preciso, *recogiendo de cada uno de los demás secretarios del despacho el respectivo de su ramo*. Ante esta previsión, la misma ley señalaba en su artículo 347º. que ningún gasto público se podía realizar sin el decreto correspondiente del rey, el refrendo del secretario de Hacienda y el decreto de autorización emanado de las Cortes. El código gaditano apuntaba además que la revisión de ingresos y gastos debía contar con el aval de las contadurías de Valores y de Distribución de las Rentas Públicas (art. 348º.) y el examen de la Contaduría Mayor de Cuentas (art. 350º.). En afán de la transparencia, una vez aprobadas dichas cuentas, el presupuesto se imprimía, publicaba y circulaba entre las provincias y los ayuntamientos (art. 351º.).<sup>22</sup>

El liberalismo que expresa la Constitución de Cádiz en materia de presentación del presupuesto y de su análisis y publicación responde al hecho de que este instrumento no puede existir sin la división de poderes, tal y como estipula la ley.<sup>23</sup> En tal sentido, es el presupuesto un documento presentado por el ejecutivo para ser autorizado por el legislativo y sólo así poder ser ejecutado. *Ex post* sería analizado también por la propia representación política.

Con las bases de eficiencia y equilibrio, resultado de los postulados de Newton (y filtrados para la ciencia de gobierno por Locke),<sup>24</sup> se siguen

<sup>22</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1987, p. 75-76, 100.

<sup>23</sup> Miguel Artola, *La hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*, Madrid, Alianza, 1986, p. 42.

<sup>24</sup> Quizá de manera implícita se seguía la idea de *eficiencia*: obtener lo más posible de un conjunto de recursos. Según Newton, la fuerza de gravedad crea un universo balanceado. De acuerdo con el físico, cada acción tiene su contraparte que la equilibra; Dios creó un universo con la justa cantidad requerida. Carolyn Webber y Aaron Wildavsky, *History of taxation and expenditure in the Western world*, Nueva York, Simon and Schuster, 1986, p. 324-325 (nota de pie).

entonces principios de transparencia y de rendición de cuentas. Más en el fondo, el presupuesto de los gastos y las contribuciones creadas para cubrirlos resultan una garantía para el pueblo de que sus representantes se reunirán periódicamente para dictar los impuestos que cubrirán la dotación de bienes públicos. De esta forma se elimina la tradición de intromisión de la autoridad monárquica en los intereses económicos de la población.<sup>25</sup>

Desde otro lado, y siguiendo la idea de la eficiencia —en boga en Inglaterra y Escocia a finales del siglo XVIII e inicios del XIX— el régimen de mercado garantiza una asignación eficiente de recursos; por lo mismo, el gasto del gobierno se deberá mantener en un mínimo.<sup>26</sup> Esta es la razón por la que economistas como Adam Smith proponían que el gasto del gobierno sólo debía dedicarse a la dotación de bienes públicos como defensa, justicia, obras e instituciones públicas y para el sostenimiento de la dignidad del soberano, que son las cuatro divisiones del capítulo primero del libro cinco de *La riqueza de las naciones*.<sup>27</sup> En el primer presupuesto liberal español se hace una clasificación funcional del gasto (esto es, repartido entre las grandes oficinas de la administración pública):<sup>28</sup> el gasto en defensa corresponde a las oficinas de Guerra y Marina; los egresos en justicia son ejercidos por el Ministerio de Gracia y Justicia; el gasto en obras e instituciones públicas, corresponde a los ministerios de Hacienda y Gobernación, y el gasto para el sostenimiento de la autoridad soberana se reparte entre Casa Real, Cortes y Estado.<sup>29</sup> Esta será la clasificación que adopte la nación mexicana en las primeras décadas de su vida independiente.

25 Fernando Sáinz de Bujanda, “Estado de derecho y hacienda pública”, *Revista de Administración Pública*, n. 6, 1951, p. 196-212, específicamente 194-196. Consultada en [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1950\\_002\\_239.PDF](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1950_002_239.PDF), 5 de marzo de 2013. Un escrito de época que trata magistralmente este tema es la exposición de Canga Argüelles en las Cortes de Cádiz el 29 de junio de 1811. Al respecto, véase Fernando López Castellano, “La contabilidad pública en las Cortes de Cádiz”, *De Computis. Revista Española de Historia de la Contabilidad*, n. 10, junio de 209, s/p. Consultada en [www.decomputis.org/dc/articulos\\_doctrinales/lopez10.pdf](http://www.decomputis.org/dc/articulos_doctrinales/lopez10.pdf), 7 de marzo de 2013.

26 Webber y Wildavsky, *op. cit.*, 1986, p. 325.

27 Adam Smith, *The wealth of nations*, Nueva York, The Modern Library, 2000.

28 En contraposición a las clasificaciones económica y funcional del gasto público. Enrique Langa y José María Garaizábal, *Diccionario de hacienda pública*, Madrid, Pirámide, 1990, p. 32-33, voz: Clasificación del gasto público en España.

29 Miguel Artola, *op. cit.*, 1986, p. 44.

## Las memorias de la Hacienda mexicana y el presupuesto de los gastos

Los mexicanos que consumaron la independencia de España consideraban suyo el bagaje legal generado durante los años del liberalismo español. Sin gran cuestionamiento, adoptaron la Constitución de Cádiz para el nuevo país<sup>30</sup> y con esta decisión asumieron el esquema liberal en el manejo de sus finanzas públicas.<sup>31</sup>

Hasta 1870, año en que el ministro de Hacienda Matías Romero publicó su célebre *Memoria de Hacienda y Crédito Público al cuadragésimo quinto año*, compendio de datos y disposiciones fiscales de los años previos desde la independencia de México, en la nueva nación se elaboraron 22 memorias anuales de Hacienda.<sup>32</sup> A partir de 1826, casi todas comprenden el año fiscal que va de julio de un año a junio del otro. Durante los años del centralismo —1839-1846—, los años fiscales se “ajustaron” a los años cronológicos. Se presentan, por otro lado, algunas “lagunas” provocadas por problemas políticos en los años de 1836, 1841, 1842, 1843, 1846, 1847 y los años del llamado “segundo centralismo” (la dictadura del general Santa Anna: 1852-1855).

Las memorias de Hacienda previas a la mitad del siglo XIX tenían ciertas características que las hacen más similares a los documentos colo-

<sup>30</sup> Jaime E. Rodríguez O., “Introduction: The origins of constitutionalism”, en *The Divine Charter. Constitutionalism and Liberalism in nineteenth-century Mexico*, editado por Jaime E. Rodríguez O., Lanman, Rowman & Littlefield, 2005, p. 1-34, en particular p. 20.

<sup>31</sup> Véase al respecto la introducción al documento que Antonio de Medina, segundo ministro de Hacienda del México independiente, presentara al Congreso para justificar su acción ante acusaciones de enriquecimiento. Antonio de Medina, *Exposición al soberano Congreso mexicano sobre el estado de la hacienda pública y conducta del ciudadano Antonio de Medina en el tiempo que fue a su cargo el ministerio*, México, Imprenta El Águila, 1823. [Se cita la edición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982], p. 11-15.

<sup>32</sup> Algunos de los aspectos contenidos en las memorias fueron tomados de la *Memoria de Hacienda de 1870*. Este importante documento resume las memorias de los cincuenta años anteriores y aporta las opiniones de Matías Romero, secretario de Hacienda en tres ocasiones (1868-1872, 1877-1879 y 1892-1893). La *Memoria* de Matías Romero forma parte del proyecto hacendario de largo plazo iniciado por este ministro e implementado por él y sus sucesores. Graciela Márquez, “El proyecto hacendario de Matías Romero”, en Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, 2 v., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2002, v. 2, p. 111-140.

niales que a los del mundo liberal de la segunda mitad del siglo. Esto es particularmente cierto para lo que pudiéramos llamar el “presupuesto” que se presentaba ante el Congreso en enero o febrero durante el federalismo y a mediados de año durante el centralismo.<sup>33</sup>

Aunque impresas, las primeras memorias son documentos aún muy informales. Por ejemplo, la memoria presentada por Esteva en enero de 1825 (el “primer año económico”, según la clasificación de Matías Romero) presenta un “ejercicio fiscal” que mezcla diversos períodos para diversos ramos de ingreso/gasto. Lo que sí se observa es el planteamiento de un presupuesto muy similar a los que se presentaban ante las Cortes españolas durante sus períodos liberales. El primer presupuesto mexicano muestra una división funcional, por ministerios y, en cada caso, por sueldos, gastos generales y otras asignaciones.

En materia de ejercicios presupuestales, es de considerar que las memorias presentadas en enero de 1825 y 1826 consignan las cuentas de los ramos de ingreso, con los gastos ejercidos en cada uno de éstas; por lo mismo, ninguna de las dos presenta lo que después se denominará “Estado general de distribución”.<sup>34</sup> De hecho, fue la *Memoria* presentada en enero de 1826 la última que consideró tantas tesorerías como rentas había. La reforma se da en el decreto para el arreglo de la administración de la Hacienda pública de noviembre de 1824. En esta disposición se creó el

33 En el federalismo, que por decreto de mayo de 1826 se determinó que los años fiscales serían del 1 de julio de un año al 30 de junio del siguiente, el presupuesto que regiría en ese periodo se presentaba en el mes de enero. Durante el centralismo, con sus años fiscales aparejados con los cronológicos, el presupuesto se presentaba a mediados del año anterior a su aplicación.

34 Las memorias de las primeras décadas del periodo independiente están compuestas de un texto, que generalmente es el que leyó el ministro de Hacienda ante las cámaras de Diputados y Senadores, y una serie de apéndices, algunos de éstos son muy escuetos y sólo comprenden el presupuesto del año siguiente. Aquí es preciso notar que en la primera mitad del siglo XIX el presupuesto era de *gastos y de ingresos*. Otras memorias muestran apéndices muy extensos, que comprenden cuentas para muchas de las oficinas (sobre todo de ingresos) del erario general. Las cuentas de ingreso conforman un solo cuadro de síntesis al que se denomina “estado general de valores”. Las cuentas de gasto están en lo general detalladas por ministerios y, más abajo, por gastos específicos; se resumen en lo que se conoce como “estado general de distribución”. Este último cuadro refleja, en el caso de las repúblicas federales (cuando el informe fiscal se presentaba a inicios de año), el “ejercicio fiscal” del año que terminó en junio anterior. Este “ejercicio” debía confrontarlo el Congreso con el presupuesto de gastos presentado en enero de dos años atrás.

Departamento de Cuenta y Razón, al que se le encomendó la formación de presupuestos. Aunque no siempre se aplicó lo estipulado por la ley, también se transformaba la antigua Tesorería de Ejército y Real Hacienda. Se determinó que esta oficina conocería —real o virtualmente— de todos los gastos de la federación, excepto los correspondientes a la administración de los impuestos y los del crédito público.<sup>35</sup> De ahí resulta la división que siempre se hace en las memorias respecto a los “gastos de los ministerios” y lo que en las gráficas que se presentarán a continuación se denomina “gastos de administración de ingresos” (véase, más adelante, la gráfica 4).<sup>36</sup>

Lo que más define la *Memoria de Hacienda* de las primeras décadas del periodo independiente mexicano es el decreto del 8 de mayo de 1826, aptamente denominado “Sobre la Memoria del ministro de Hacienda”. Este documento estipulaba que la memoria de Hacienda debía presentar al Congreso el presupuesto general de gastos del año venidero y la cuenta del año inmediatamente anterior. La memoria debía informar al Congreso el progreso o decadencia de cada uno de los ramos del erario federal y los cambios en los impuestos que se debían aplicar “a fin de nivelar en cada año los productos con los gastos”. Respecto a los gastos, el decreto señalaba en su artículo 5º.: “Los gastos [...] se detallarán en los presupuestos particulares que formarán de sus respectivos ramos todos los secretarios del despacho pasándolos, después de aprobados en junta de ministros, al de Hacienda para la formación del presupuesto general”. Las cuentas que debía contener la memoria eran dos: de valores y de distribución;<sup>37</sup> es decir, de ingresos y de gastos. La cuenta de valores debía contener los ingresos recaudados y los gastos incurridos en su administración. La cuenta de distribución debía presentar los datos que le hiciera llegar la Tesorería General, las comisarías, las administraciones y “cuantos empleados mane-

<sup>35</sup> Luis Jáuregui, “Control administrativo y crédito exterior bajo la administración de José Ignacio Esteva”, en Ludlow, *op. cit.*, v. 1, p. 54-85.

<sup>36</sup> Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, t. 1, p. 740 y s.

<sup>37</sup> Para una explicación proveniente de mediados del siglo XVIII sobre lo que eran los “valores” y la “distribución” en oposición a los “cargos” y las “datas”, véase Ernest Sánchez Santiró, “Estudio introductorio”, al facsímil del documento en el Archivo General de la Nación, *Relaciones de valores y distribución de la Real Hacienda de Nueva España, 1744-1748*, México, Archivo General de la Nación/Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora/El Colegio de San Luis Potosí/El Colegio de Michoacán, 2014, en específico, p. 33 y s.

jen caudales de la federación”; esto se hacía para señalar las responsabilidades de cada oficina “sin que por esto se embarace la calificación que ha de recaer [...] sobre la del ministro”. Se determina que se presentará por separado la cuenta correspondiente al crédito público.

La memoria presentada el 1 de enero de 1827 comprende el presupuesto de julio de ese año a junio del siguiente y muestra el ejercicio fiscal correspondiente al periodo que va de septiembre de 1825 a junio de 1826. Este documento tiene varias características que vale la pena resaltar. Por una parte, no se sancionó sino hasta un año después, cuando el presupuesto llevaba siete meses de ejercicio. La segunda característica, señalada por Matías Romero muchos años después fue que el presupuesto contenido en dicha memoria “fue [...] una norma para los años siguientes [...] pues no se volvió a expedir nuevo presupuesto, sino hasta el 31 de diciembre de 1855”.<sup>38</sup>

¿A qué se refiere el ministro del presidente Juárez? Se refiere a que el presupuesto de gastos se dividía en los cinco ministerios (Relaciones, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra, Marina y Hacienda). Esta forma tendría el presupuesto en los siguientes 25 años. Sin embargo, en ocasiones las leyes no se aplican en su totalidad y los presupuestos previos a 1855<sup>39</sup> en realidad no lo eran, pues en muchos casos están incompletos. Se cita como ejemplo el “presupuesto” presentado en la memoria leída por el ministro de Hacienda el 15 de mayo de 1833, el cual se refiere al año económico de 1833-1834. En este documento, el ministro Bocanegra aclaraba que no presentaba el presupuesto completo pues, “habiendo querido la Secretaría de Guerra presentar el suyo con conocimiento de causa, no ha podido formarlo hasta la fecha por no haber recibido todas las noticias y datos necesarios de las inspecciones y comandancias generales”.<sup>40</sup>

En todo caso, se seguía en términos generales el postulado de la ley, tal y como lo señala el ministro de Hacienda Mangino en 1832:

<sup>38</sup> *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión el 16 de septiembre de 1870*, México, Imprenta del Gobierno, 1870, p. 88-89.

<sup>39</sup> Aquí es importante señalar que el de este año no es un presupuesto que se aplicara, toda vez que es el inicio del periodo más inestable del siglo. Sin embargo, se utiliza como límite superior para efectos de exposición y comparación.

<sup>40</sup> *Memoria del secretario del Despacho de Hacienda leída en las cámaras del Congreso General el día 20 de mayo de 1833*, México, Imprenta del Águila, 1833, p. 15.

Después de que la sección dé Cuenta y Razón de la secretaría de mi cargo formó el presupuesto particular de Hacienda, se presentó en junta de ministros, como lo hicieron con los particulares suyos los secretarios del despacho de Relaciones, Justicia y Guerra. Habiéndose examinado y aprobado todos ellos, se volvieron a la expresada sección para que formando el correspondiente resumen resultara el presupuesto general, reservándose cada ministro comprobar las partidas de su respectivo presupuesto, con las leyes, documentos o razones en que se haya fundado cuando fueren de iniciativa.<sup>41</sup>

¿Qué diferencia guarda el presupuesto presentado por el ministro Esteva el 1 de enero de 1827 con la ley de presupuestos decretada el 31 de diciembre de 1855? Al parecer ninguna, fuera de que esta última señala que el presupuesto contará con muchas más partidas generales y específicas que el presentado en 1827 (véase anexo 1). Como es de esperarse, esto resulta tanto de la restauración (siquiera modesta) de la regularidad contable que se había logrado en el cuarto de siglo anterior como del hecho de que aparecen cuentas “nuevas”, de entre las que destaca por ejemplo la del Ministerio de Fomento. Por otro lado, la ley de 1855 presentaba un resumen final —una “clasificación”— en donde dividía los gastos en oficinas (ministerios, etcétera), militares, de administración de ingresos, deuda y la municipalidad del “Distrito de México”.

Aparte de esto, en el presupuesto de 1855 se presentan diferencias sutiles que sin duda son las referidas por Matías Romero. Primeramente, la Tesorería General debía abrir cuenta particular de todos los ramos presupuestales, 68 para ser específico. Segundo, se señalaba que ningún gasto se puede hacer sin una aplicación en estos ramos. Tercero, ningún pago

<sup>41</sup> *Memoria del secretario de Hacienda leída en la Cámara de Senadores el día 14 y en la de Diputados el 27 de febrero de 1832*, México, Imprenta del Águila, 1832. Los gastos federales particulares resultaban de alguna ley o decreto; cuando se pretendía ejercer un gasto nuevo, se debía promover una *iniciativa* que debía aprobar el Congreso. Caso de ejemplo, en la *Memoria de Hacienda* de 1833, presenta una iniciativa que pretende autorizar a la Renta de Correos a “hacer los gastos consiguientes [de su] arreglo y mejora”. El presupuesto para el año 1833-1834 contiene erogaciones de iniciativa para tal concepto, pero en ningún lugar se encuentra una “exposición de motivos” por parte del Ministerio de Relaciones para incrementar el gasto en este rubro. *Memoria*, 1833, anexos “B” y “G”.

se puede realizar sin la autorización escrita del ministerio correspondiente, remitida a la Secretaría de Hacienda, que a su vez expediría una libranza contra la tesorería “para que sea pagada a la vista”. Los gastos debían comprobarse con la solicitud escrita del ministerio en cuestión, con referencia a la ley y al ramo correspondiente; la libranza del Ministerio de Hacienda, el extracto de revista (que no era otra cosa que la comprobación de que efectivamente se atenía al presupuesto de egresos federal) y el recibo de la persona a quien se entregó el dinero. En la ley se hace referencia específica al hecho de que el ramo militar estaría sujeto al Ministerio de Hacienda.

La ley de presupuestos del 31 de diciembre de 1855 señala de forma más específica que las erogaciones públicas se destinarían a las oficinas recaudadoras, al pago de la deuda, a la construcción de obras públicas, a la defensa del país, al sueldo de los funcionarios civiles y de justicia, y a “las asignaciones de las clases pasivas” (pensionados, viudas, huérfanos, etcétera). Se hace referencia explícita al hecho de que, fuera del presupuesto, no existirían gratificaciones, sobresueldos o personas con dos empleos; en este último caso, no se permitirían empleados públicos, civiles o militares, en dos nóminas. Por otro lado, para el pago de sueldos era necesario obtener un nuevo “despacho”, lo que hoy llamaríamos “nombramiento”.

En ocasiones, la ley de presupuestos de diciembre de 1855 es sorprendentemente “moderna”, toda vez que se asemeja mucho a la forma como funciona el presupuesto mexicano actual. Por ejemplo, se consideraba que ningún empleado público era dueño de su empleo; también se señalaba que no habría derecho a jubilación, cesantía o montepío “sino por los años de servicio [...] y conforme a las leyes vigentes de la materia”. Los empleos de los jefes de oficina no serían de rigurosa escala (es decir que ante su vacancia no necesariamente se llenaría con el inmediato inferior) y el gobierno los ocuparía “sin necesidad de propuesta”. Se contemplaba la posibilidad de formar cajas de ahorro “enteramente separada[s] del gobierno”, y todos los retirados, jubilados, viudas, incapacitados, etcétera, debían hacer constar sus años de trabajo para que el gobierno les formara su cuenta y pasar así a formar parte de sus acreedores.

Aparte de las cuestiones más específicas, que tienen que ver con el aspecto administrativo, se debe apuntar la diferencia principal del “presupuesto” de 1855 respecto al presentado en enero de 1827 que, si atendemos a las palabras de Matías Romero, representa a los que siguieron en años

siguientes. Por una parte, se trata de un documento *público*, lo que significa que entre más específico sea un presupuesto su “vigilancia” por parte de la sociedad es más estrecha. En segundo término, un presupuesto más específico muestra con más claridad las demandas de la sociedad, reflejadas en el trabajo del Congreso.<sup>42</sup>

### El presupuesto de gastos y los gastos efectivamente realizados

La razón de ser del presupuesto público radica principalmente en la necesidad que tiene la sociedad de conocer el destino que se da a los impuestos que paga. Por tal motivo, el presupuesto es un instrumento de *transparencia* y sus cuentas deben ser inamovibles tal y como las autorizó el Congreso, a la vez que no deben dejar duda del destino que se da a los recursos. En la sección anterior se mostró cómo el presupuesto de 1855 buscó ser lo más específico posible de manera que no quedara duda sobre el destino de los recursos. En tal sentido, los presupuestos previos a éste siguen en mucho sentido la forma como se realizaba el gasto en la época colonial.

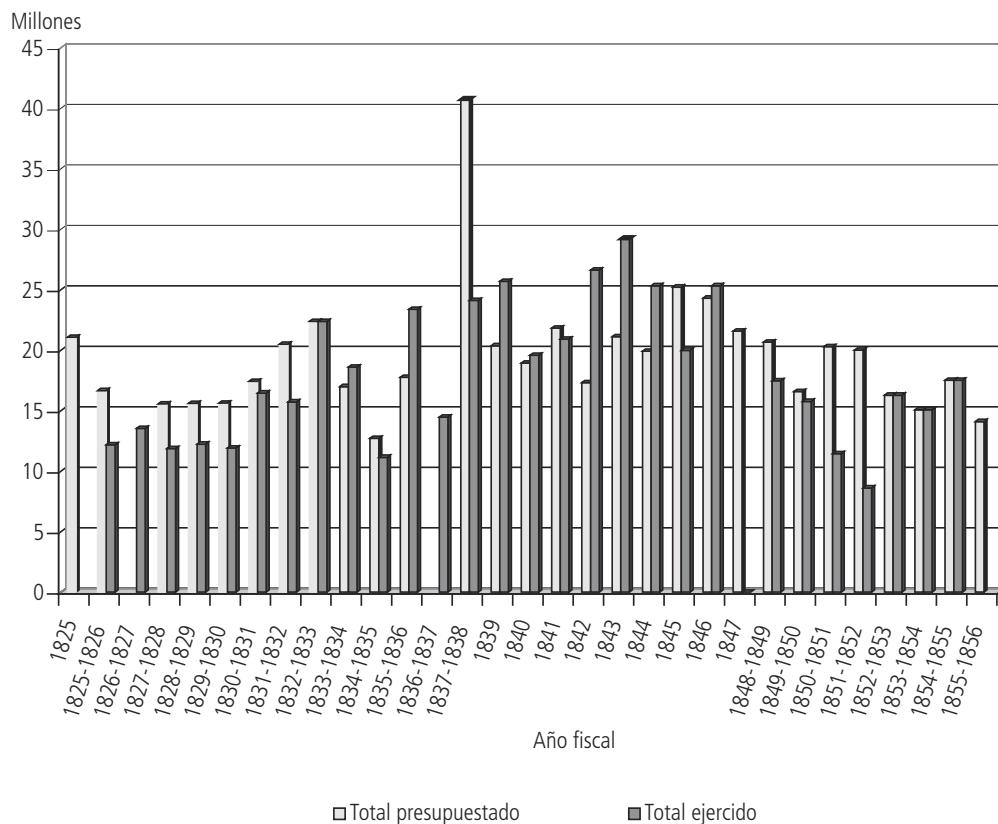
Primeramente, se muestran las diferencias entre lo presupuestado y lo efectivamente gastado (véase gráfica 1).

Para casi todos los años del federalismo, el gasto presupuestado es siempre mayor que el gasto realizado, lo que es reflejo de un subregistro en esta última cuenta, tal y como mostraban las constantes quejas de los ministros de aquellos años. En algunos años de la década de 1830, el comportamiento se revierte, situación que en lo general prevalecerá durante los años del centralismo. Sin excluir el problema del subregistro, esta situación se explica por una serie de gastos imprevistos (por ejemplo, la “revolución olvidada” de 1832<sup>43</sup> y la inestabilidad posterior hasta 1835) que se hacen manifiestos en la diferencia entre presupuesto y ejercicio por la forma como se calcula la cuenta presupuestal. Aunque no se cuenta con testimonios sobre las bases de tal cálculo, es probable que se hiciera tomando como

<sup>42</sup> Marcello Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 1994, p. 102.

<sup>43</sup> Al respecto, Josefina Zoraída Vázquez, *Dos décadas de desilusiones. En busca de una forma adecuada de gobierno (1832-1854)*, México, El Colegio de México/Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, 2009, en particular cap. 2.

Gráfica 1. Gastos del gobierno general mexicano, 1825-1855



referencia los años inmediatamente anteriores, sin ajustar por error. Es decir, si en los primeros años del federalismo el ejercicio fue inferior al presupuesto, había razones para considerar que así sería en el futuro.

Los años del centralismo muestran en lo general un ejercicio superior al presupuestado. La comparación de ambas cuentas es, empero, casi imposible pues o una de las dos no está completa o no existe.<sup>44</sup> La única que

44 En términos legales, el centralismo inicia en octubre de 1835, aunque la Constitución de las Siete Leyes es promulgada un año después; termina con el restablecimiento del federalismo a fines de 1846. De las memorias de Hacienda correspondientes a la forma centralista de gobierno no podemos considerar la de 1836-1837 porque no existe; tampoco la de 1837-1838 porque abarca 18 meses, y no queda muy claro si los datos del ejercicio corresponden a ese número de meses (de ahí la diferencia tan grande entre el presupuestado y el ejercido). Las memorias de 1840-1842 son muy generales en los datos presupuestados, mientras que las de 1843 y 1844 son cálculos de Matías Romero basados en promedio simple de las cinco observaciones anteriores. El ejercicio de los gastos para 1846 es una copia del de 1844, tal y como lo reconoce el ministro Luis de la Rosa. Para un análisis de las finanzas centralistas,

permite una comparación es la de 1839 en la que se tienen las siguientes distribuciones porcentuales (cuadro 1).

Como se observa, en el ejercicio del gasto hay una fuerte reducción en la participación de los ministerios del Interior, Exterior, Guerra y Marina en contra del fuerte incremento en el porcentaje del gasto del Ministerio de Hacienda. Lo mismo puede afirmarse, aunque con datos más débiles, para el año de 1841.

Si comparamos con los presupuestos federalistas podemos tener una idea más clara de por qué durante el centralismo se incrementó tanto el porcentaje del ramo correspondiente a la Secretaría de Hacienda. Los datos para el año fiscal 1828-1829 muestran lo siguiente (cuadro 2).

Según los datos, el gasto en el rubro “Marina” se redujo fuertemente, pues se había presupuestado la adquisición de navíos, fragatas, corbetas, bergantines y cañoneras, y a la hora de ejercer el presupuesto al parecer todo quedó en buenas intenciones y sólo se gastó en sueldos y otras erogaciones del ministerio. El otro cambio dramático entre lo que se había presupuestado y lo que en realidad se ejerció fue el del rubro de “Hacienda”: se habían planeado 3.6 millones de pesos y se gastaron efectivamente 4.2 millones. Este incremento en el peso del Ministerio de Hacienda no responde al pago de la deuda inglesa, pues de un presupuesto de 2.1 millones sólo se pagaron 800 mil pesos. El incremento se explica por el rubro “gastos del ramo de Hacienda” que de un presupuesto de 900 mil pesos ascendió a 3.7 millones. ¿Qué parte se incrementó de los “gastos del ramo de Hacienda”? En realidad ninguno, pues sueldos, gastos y pensiones se mantuvieron más o menos en la misma magnitud. Lo que sí se incrementó fuertemente fue un rubro que ni siquiera se había presupuestado denominado “compensaciones por el préstamo de 4 millones”: se trata de aquello que los ministros de Hacienda de la época denominaron “ramos accidentales”.

Lo que las memorias de Hacienda de aquellos años denominan “préstamo de 4 millones de pesos” se refiere al crédito que abrió el gobierno federal por vía del decreto del 21 de noviembre de 1827. Se trató de un préstamo de 8 millones de pesos de los cuales la mitad se recibiría en di-

véase Javier Torres Medina, *Centralismo y reorganización. La hacienda pública y la administración durante la primera república central de México, 1835-1842*, México, Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, 2013.

Cuadro 1. Comparación gastos presupuestados/gastos ejercidos 1839  
(Porcentajes respecto al total)

Ramo	Gasto presupuestado	Gasto ejercido
Relaciones Interiores	10.6	0.4
Relaciones Exteriores	1.6	4.0
Guerra y Marina	66.7	27.6
Hacienda	21.2	68.0

FUENTE: *Memoria de la Hacienda nacional de la República Mexicana presentada a las cámaras por el ministro del ramo en julio de 1838*, México, Imprenta del Águila, 1838. *Memoria de la Hacienda nacional de la República Mexicana, presentada a las cámaras por el ministro del ramo en julio de 1840*, México, 1841.

Cuadro 2. Comparación de gastos presupuestados/gastos ejercidos,  
1828-1829 (Porcentajes)

Ramo	Gasto presupuestado	Gasto ejercido
Ministerio de Relaciones	3.2	2.6
Gasto militar ( <i>sic</i> )	63.4	58.8
Marina	8.3	2.5
Ministerio de Justicia y NE	2.0	1.6
Ministerio de Hacienda	23.0	34.5

FUENTE: *Memoria del ramo de la Hacienda federal de los Estados Unidos Mexicanos leída por el encargado del ministerio respectivo en la Cámara de Senadores el día 1º. y en la de Diputados el 7 de febrero de 1828*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1828. *Memoria de la Secretaría del Despacho de Hacienda leída por el ministro del ramo en la Cámara de Senadores el día 5 de abril de 1830 y en la de Diputados el día 7 del mismo*, México, Imprenta del Águila, 1830.

nero contante y la otra parte en libramientos anteriormente otorgados por el gobierno (aceptados al 56 por ciento de su valor nominal).<sup>45</sup> Este decreto fue modificado en diciembre de ese año para facilitarle las cosas aún más a los prestamistas.<sup>46</sup>

Los decretos del 21 de noviembre y 24 de diciembre de 1827 fueron lo que Lorenzo de Zavala denominó “el arbitrio destructor del crédito [...],

45 Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, 1876-1912, t. II, p. 46. Barbara Tenenbaum, *Politics of penury. Debts and taxes in Mexico, 1821-1856*, Alburquerque, University of New Mexico Press, 1986, p. 31-32.

46 Manuel Dublán y José María Lozano, *op. cit.*, p. 48-49.

comercio útil para los agiotistas y perjudicial y oprobioso para la nación”.<sup>47</sup> Muchos años más tarde Matías Romero apuntaba que fueron los que dieron inicio a lo que se conoce como “la época de los agiotistas”.<sup>48</sup>

Según el texto de la ley, el préstamo de 4 millones de pesos se destinaría al pago de haberes atrasados de las tropas, dividendos de la deuda en Londres, gastos del navío *Congreso*, sueldos de agentes diplomáticos, pago de la construcción de buques encargados a Estados Unidos, etcétera.

Es prácticamente imposible determinar el uso que se le dio a los dineros obtenidos por el préstamo de 4 millones de pesos, toda vez que el destino que se le daría al recurso está determinado en la ley en términos muy generales (con excepción de los gastos para el navío *Congreso*). Lo que sí se puede especificar es el monto del dinero recibido. En el año fiscal de 1827-1828 se recibieron apenas 248.1 miles de pesos; el siguiente periodo se recibieron 1.045 millones de pesos, lo que monta 32 por ciento de los 4 millones de pesos que recibiría el gobierno en dinero contante. Entretanto, los gastos, tal y como se consignan en la ya mencionada cuenta de “compensaciones por la préstamo de 4 millones”, ascendieron a 2.9 millones de pesos en el año fiscal de 1828-1829, que representa 36 por ciento de la deuda acordada de 8 millones de pesos. Esto significa que el monto del pago iba a la par con el monto del dinero recibido, pero sólo en términos relativos. Esto es, si se consideran las cifras absolutas se ve la desventaja del gobierno: debía pagar respecto a 8 millones de pesos cuando recibía apenas 4 millones. La conclusión desde el punto de vista de los recursos presupuestados y ejercidos es la siguiente: se hacía el plan sobre un conjunto de necesidades, pero se ejercía tal plan con recursos ordinarios más los recursos que reconocían deudas contraídas al doble (en el mejor de los casos) de esas cantidades. Esta conclusión se puede extrapolar a casi todos los años del periodo centralista. El ejecutivo presentaba al Congreso un presupuesto donde quedaban manifiestas las prioridades del régimen. Sin embargo, a la mitad del año fiscal surgían imprevistos (por ejemplo, la guerra de Texas o el bloqueo francés al puerto de Veracruz) que obligaban a contratar préstamos internos que debían pagarse en igual proporción que

<sup>47</sup> *Exposición del secretario del Despacho de Hacienda, Lorenzo de Zavala, a las Cámaras de la Unión a su ingreso al despacho del ramo*, México, Imprenta del Águila, 1829, p. 6-7.

<sup>48</sup> *Memoria de Hacienda*, 1870, p. 96.

la del dinero que se recibía. El problema es que el monto absoluto sobre lo que se pagaba era mucho mayor al monto absoluto que se recibía y el pago respecto a lo comprometido era —en términos absolutos— mucho mayor a lo recibido y, peor aún, realizado casi al tiempo que se recibía una parte del préstamo en dinero contante. ¿Qué sentido tenía obtener un préstamo que debía pagarse al mismo tiempo (y en mayor cantidad) que se recibía el dinero? Aunque quizás no era un comportamiento intencional, la razón era hacer nugatorio el estipulado presupuestal. De esta forma, el ejercicio del presupuesto se dirigía al pago de deudas y no al propósito (o al menos no a la totalidad) para lo cual se había contratado el préstamo. Por otro lado, el pago de deudas desviaba recursos presupuestados en otros ramos, tal y como queda de manifiesto en el cuadro 1.

¿Qué implicaciones tiene esto para las condiciones financieras del Estado mexicano de la época? Se trata de un instrumento que bien puede reflejar las prioridades del gobierno general, pero no se cumple tal y como fue diseñado; en tal sentido, la afirmación de Matías Romero de que el presupuesto presentado en la memoria de enero de 1827 es “el último” que se acerca a lo que es realmente este tipo de instrumento hasta el que se decretó en diciembre de 1855. En cualquier caso, los presupuestos presentados en las memorias de Hacienda de la primera mitad del siglo XIX son eso: meras buenas intenciones con poca utilidad para la planeación del gasto (mucho menos para informar a la sociedad lo que se hacía con sus contribuciones). Ante estas condiciones, exigir el pago de impuestos es, también, un ejercicio inútil, pues nadie entiende por qué lo tiene que hacer.

### Los problemas técnicos de la Memoria y el cambio administrativo

Lo que sí se puede decir es que la mayoría de los ministros del periodo cumplían con la obligación de presentar un documento que llevaba por título “presupuesto”. Sin embargo, el documento presentaba serios problemas técnicos que vale la pena mencionar. Una y otra vez señalados por los ministros de la época, el más grave de estos problemas fue el escaso tiempo que se dio para la formación de la *Memoria* y el presupuesto. En el caso de las repúblicas federales, los datos de recaudación/distribución tenían que estar en la ciudad de México a finales de junio, para que así las oficinas centrales de Hacienda tuvieran seis meses para preparar los documentos

que conformarían la *Memoria* y el presupuesto. Claro está, la información de las oficinas en la república nunca llegó a tiempo o completa. En los meses posteriores a la consumación de la independencia, se achacaba la culpa de esto al desorden y al extravío de documentos, así como a la obstrucción de los caminos. Poco tiempo después se adujo la multitud de empleados y su “falta de luces”. El problema llegaba a tal grado que el ministro Arrillaga se quejaba a finales de 1823 de que los estados generales que presentaba se habían realizado “con solos los productos de dos pueblos y tres provincias”.<sup>49</sup>

El establecimiento de la forma de gobierno federal llevó a la promulgación del importante decreto número 106 (16 de noviembre de 1824) que creó el Departamento de Cuenta y Razón y transformó a la antigua Tesorería de Ejército y Hacienda en Tesorería General de la Nación. Pocos meses después, las comisiones de Hacienda del Congreso criticaron algunas prevenciones de la disposición 106, lo que dio paso a otro decreto importante: el del 6 de mayo de 1826.

El contador mayor de Hacienda de finales de 1826 era Rafael Mangino. Desde esos días, el funcionario apuntaba principalmente al problema contable. Tal y como sugiere la sección anterior, este problema consistía principalmente en la excesiva agregación de las cuentas, suma que ocultaba todo tipo de equivocaciones, accidentes y fraudes. Mangino criticaba también la concentración de atribuciones en manos del ministro de Hacienda. Esta denuncia —que no carecía de tintes políticos— obedecía a que al no crearse una Dirección General de Rentas, el ministro enviaba órdenes de pago a las oficinas recaudadoras, y lo mismo hacia la Tesorería General.

En 1830, Mangino pasa al encargo de la cartera de Hacienda y se ocupa de modificar una parte del edificio construido con los decretos 106 y de mayo de 1826. Su intención era disminuir la centralización de las tareas del ministro de Hacienda por la vía de la creación de la Dirección de Hacienda Pública. Respecto al Departamento de Cuenta y Razón, el ministro Mangino comentaba:

[...] ofrece datos importantes y muy aproximados de que las cámaras podrán servirse, pero en la mayor parte carecen de exactitud e indivi-

49 *Memoria de Hacienda, 1870*, p. 10.

dualidad [pues las cuentas] carecen de método uniforme y de clasificación general igual de ramos, faltando en muchas la explicación necesaria de las partidas para conocer desde luego la naturaleza y circunstancias del gasto [...].

Y es que las tareas contables de este departamento se hacían muy complejas en vista del traslape que en este aspecto se daba entre las administraciones particulares de ingresos y las comisarías, práctica que se asemeja al “traslape” en el trabajo de las administraciones particulares y las intendencias observado en los últimos años del siglo XVIII.<sup>50</sup>

La propuesta de Mangino fue eliminar el Departamento de Cuenta y Razón, reorganizar a la Tesorería General y emprender un cambio en la organización de comisarías y aduanas. Por algunos meses, el Congreso se opuso a tal cambio, pero la fuerza de la administración Bustamante logró la autorización de las reformas.<sup>51</sup> Los cambios, contenidos en el decreto de 26 de octubre de 1830, consistieron en otorgarle a la Dirección General de Rentas la tarea de formar la cuenta de valores (la de los ingresos brutos y líquidos) y a la Tesorería General se le encargó la conformación de la Cuenta de Distribución (los gastos distribuidos entre los cinco ministerios).<sup>52</sup> Este cambio buscaba que en la Tesorería General se analizaran las cuentas originales y no solamente los cortes de caja. Con la reforma de la Tesorería General se emprendió el cambio en las comisarías generales, ahora dependientes de esta oficina.

A pesar de lo innovador de la reforma, el sistema no funcionó porque requería de muchos empleados, tal y como lo reconoció el propio Mangino. Y es que los informes que se recibían aún eran incompletos y carentes de glosa, principalmente porque el personal de Hacienda no se pudo ajustar al largo y confuso reglamento.

Lo que en realidad sucedió fue que la Tesorería General se vio obligada a formar el cuadro de gastos incurridos en sus oficinas (las comisarías)

50 Al respecto, véase Luis Jáuregui, *op. cit.*, 1998, cap. IV.

51 *Ibid.*, p. 20-21.

52 Esta es la razón por la que la cuenta de “gastos”, tal y como se muestra en la gráfica 2 (más adelante), comprende los gastos de recaudación de impuestos, contenidos en la cuenta de valores, y el resto de los gastos públicos, contenidos en la cuenta de distribución.

y en las de la Dirección General de Rentas (las administraciones federales de rentas). Pero como no era competencia de los tesoreros el egreso de la Dirección General de Rentas, éstos se vieron obligados a formar partidas virtuales.<sup>53</sup>

Los últimos años del federalismo fueron de caos y desorden; más aun como consecuencia de la inestabilidad política. El desorden introducido por la administración Bustamante y por su ministro, Rafael Mangino, no se pudo corregir.

En octubre de 1835 se instauró el sistema central en México, pero la administración hacendaria mexicana continuó dividida. Por una parte, las cuentas de ingresos fueron responsabilidad de la Dirección General de Rentas reformada, mientras que los gastos estuvieron a cargo de las tesorerías departamentales. Como consta en las escasas memorias de Hacienda del periodo, continuaba la situación prevaleciente del pasado: no lograban unificarse los gastos. Por un lado, las cuentas particulares de cada ramo de ingreso comprendían los ingresos y, de manera separada, los gastos incurridos en la administración de la renta. Por otro, se presentaban los gastos incurridos por cada uno de los ministerios. De esta forma, tal y como lo señaló después Matías Romero, “la partida de egresos correspondiente a la Secretaría de Hacienda tenía que figurar necesariamente dividida. La primera [parte] se formaba de los sueldos de las aduanas marítimas y otras oficinas de Hacienda, bajo el nombre de ‘gastos de administración’, y la segunda, que comprendía los demás gastos de hacienda, figuraba en el presupuesto de la secretaría”.<sup>54</sup> El problema en sí no era grave, pues diferenciaba entre los gastos de administrar las rentas y los gastos incurridos en la administración pública. Sin embargo, ninguna de las memorias de Hacienda del periodo proporciona una cifra única respecto a las necesidades del gobierno general, lo que imposibilitaba cualquier reforma en la administración y la legislación sobre las fuentes de ingreso.

A mediados de 1840 el ministro Echeverría señalaba el problema que se hallaba detrás de esta forma de llevar las cuentas del gobierno general. Los empleados de Hacienda realizaban una serie de trámites “oscuros y extremadamente complicados” como resultado de una “ciega y maquinal

<sup>53</sup> *Memoria de Hacienda, 1870*, p. 24-25.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 30.

rutina". Esta costumbre se mostraba en oficinas muy costosas y llenas de empleados ineptos que, tanto para los ingresos como para los gastos, asentaban *a destiempo*<sup>55</sup> todo tipo de partidas virtuales,<sup>56</sup> entendiendo a éstas como ingresos que en realidad no se habían recibido y gastos en los que no se había incurrido, todo con el fin de tener la cuenta a tiempo para la formación de la correspondiente *Memoria*.<sup>57</sup>

Entretanto, la situación de las oficinas continuaba su cambio (por ejemplo, en 1842 la Dirección General de Rentas se convirtió en Dirección General de Alcabalas y Contribuciones Directas), pero nunca se emprendió la concentración verdadera de ingresos y gastos reales en la Tesorería General. Para la primera mitad de la década de los cuarenta, la situación era insostenible, y prueba de ello es que no se hicieron memorias de Hacienda para los años 1841, 1842 y 1843. En el año de 1844 el ministro Trigueros llegó a señalar que "la contabilidad despareció y con ello el freno de la responsabilidad". La situación se agravó aún más en la segunda mitad de la década cuando se restableció la forma de gobierno federal (1846) en plena guerra contra Estados Unidos (1846-1848).

Después del conflicto, se vislumbra la llegada de una nueva generación de empleados de Hacienda, una que conocía bien los problemas y que no había vivido el desorden que venía acarreándose desde finales del siglo XVIII. Se comienza a discutir entonces la posibilidad de llevar el método de partida doble en la contabilidad fiscal.<sup>58</sup> Como no se le veía viabilidad

55 Una de las principales quejas de los ministros de Hacienda era que no recibían cortes de caja mensuales, lo que indica que no se hacían. Me parece que el funcionario recaudador y encargado de ejercer el gasto en última instancia dejaba hasta la última fecha (y en muchas ocasiones ni siquiera eso) la elaboración de las cuentas, cuando era inevitable enviar a la Tesorería General/Dirección de Rentas la información necesaria para la elaboración de la *Memoria de Hacienda* correspondiente.

56 Éstas comprendían: existencias, depósitos, reintegros, alcances, préstamos, anticipaciones, recursos extraordinarios y suplementos. Algunas de estas cuentas ya habían tenido su aplicación y otras no eran rentas fijas con las que podía contarse.

57 *Memoria de Hacienda*, 1870, p. 35.

58 Muy antigua, la partida doble contable se retoma en México, y esto en la contabilidad privada, en 1860. Esto fue el resultado del éxito que tuvo su uso en el ejército, por influencia de la legismografía francesa y las posteriores inversiones extranjeras durante el Porfiriato. Bernardo Bátiz-Lazo, *et al.*, "Historia de un romance singular; encuentros y desencuentros de la partida doble en México", en MPRA paper (Munich Personal RePEc Archive) <http://mpra.ub.uni-muenchen.de>. Consultado el 6 de marzo de 2013.

a este sistema, se buscó que se llevaran cuentas corrientes en cada uno de los ramos de ingreso. La realidad fue, empero, otra. La dictadura de Santa Anna (1852-1855), la rebelión de Ayutla (1854-1855) y, más adelante, la guerra civil de los tres años (1858-1861), la intervención francesa y el Imperio de Maximiliano (1862-1867) postergaron el cambio que en las ideas poco a poco fue diseñando la segunda generación de funcionarios. Así, el inicio del cambio debió esperar diez años más, pero la experiencia de tantos años con una “contabilidad” fiscal deficiente contribuyó a la corrección paulatina de muchos de los errores contenidos en las memorias de Hacienda.

### ¿Reducir el gasto o afectar intereses de la burocracia?

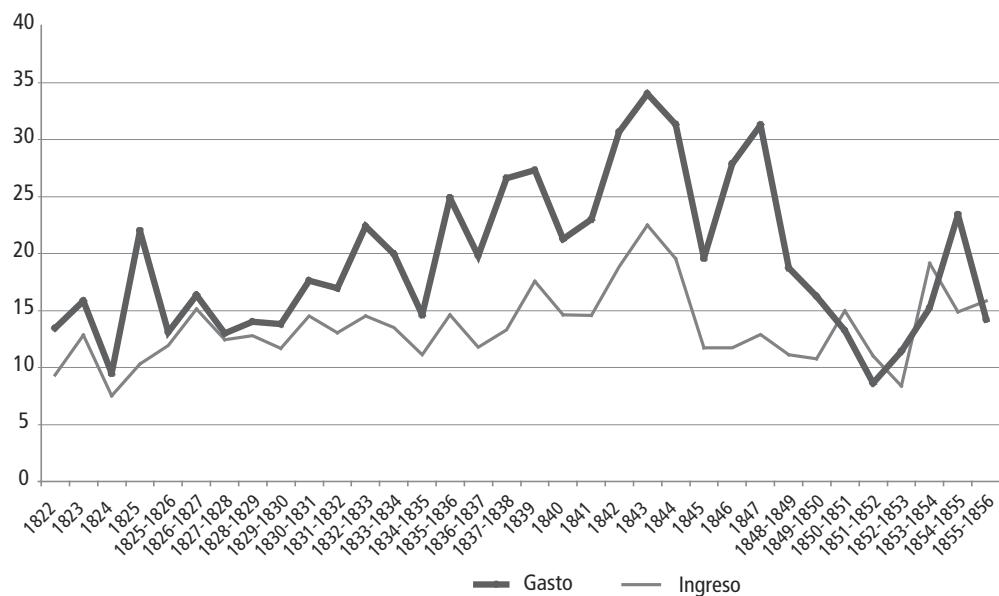
¿Por qué motivo se presentaba tal situación? Desde la perspectiva de hoy día, se trata de un sistema presupuestal en el que los gastos tienen poco que ver con los ingresos. Ciertamente, como muestra la gráfica 2, los egresos en lo general se comportaron como los ingresos pero en todo el periodo fueron siempre superiores (véase gráfica 2).

Según los ministros de Hacienda de la época, la razón responde a que las necesidades del Estado eran superiores a los recursos que pudieran obtenerse. Ante tal situación, y aunque nunca se abandonó la búsqueda de mayores recursos, quedaba la solución drástica de reducir el gasto. De hecho, en los últimos años de la década de los cuarenta y los primeros de los cincuenta el gasto presupuestado (mas no el ejercido) fue inferior al que se registró a fin de la década de 1830 e inicios de la de 1840. Se llegó incluso a decretar que el gobierno federal sólo gastara una cantidad mensual determinada (500 mil pesos).<sup>59</sup> La propuesta del ministro Manuel Payno, plasmada en el decreto de presupuesto de diciembre de 1855, llega al grado de presupuestar sólo 14 millones de pesos cuando el promedio de los gastos ejercidos en el periodo 1825-1855 era de 23 millones (véase gráfica 3).

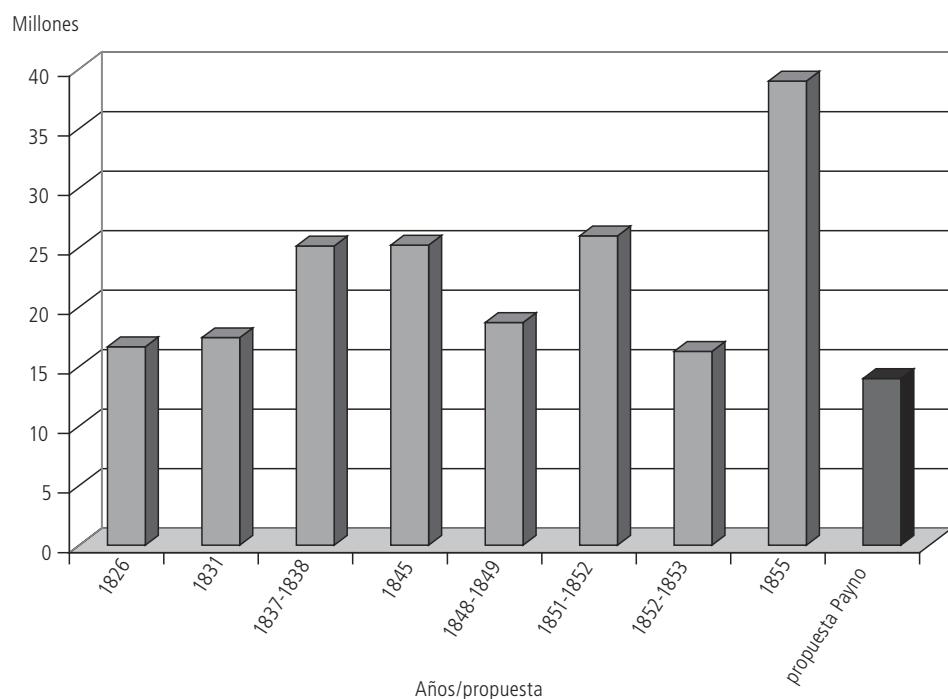
¿Cuáles eran las “apremiantes” necesidades del gobierno federal mexicano? Como se puede observar en la gráfica 4, los gastos más elevados durante el primer federalismo fueron los militares para luego dar paso al

59 *Memoria de Hacienda, 1870*, p. 318, 322.

Gráfica 2. Ingresos y gastos del gobierno federal, 1822-1856



Gráfica 3. Las razones de los 14 mdp de Payno. Los gastos emitidos por el erario mexicano en la primera mitad del siglo XIX



FUENTE: Ley de presupuestos generales de la república, 31 de diciembre de 1855, en Dublán y Lozano, *op. cit.*, 1876-1912, t. VII, p. 638-691.

gasto de la Secretaría de Hacienda: es decir, deudas ordinarias y extraordinarias que, como ya se indicó, cubrían una pléyade de erogaciones que debieron caer en las cuentas correspondientes (Relaciones, Justicia, Congreso, Guerra, etcétera)<sup>60</sup> (véase gráfica 4).

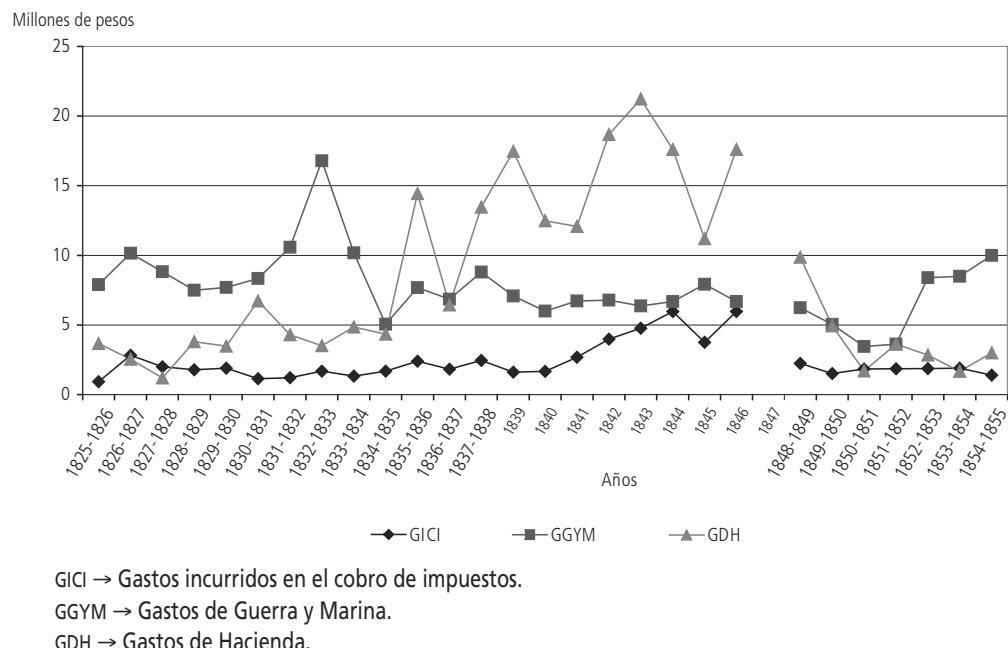
En reiteradas ocasiones, los ministros de Hacienda señalaron diversas dificultades que presentaban las memorias de su gestión. En un inicio, se señaló la “inveterada indolencia” y “culpable apatía” de los que llevaban cuentas fiscales. El ministro Esteva señalaba en 1825 que una gran dificultad para la presentación de la *Memoria* era el atraso en la exhibición de las cuentas, la ocultación de papeles y la costumbre de los funcionarios “de involucrarlo todo a fin de no aparecer reos”. Para evitar esto se emprendieron múltiples reformas administrativas como las que señalé en el apartado anterior, todo para que continuaran los errores y se cayera cada vez más en el desorden y la falta de responsabilidad por parte de los empleados del fisco.

Esto último es un hecho conocido; los ministros de la época lo señalan una y otra vez; pero se hallaban “atados de manos” y prueba de ello era que siempre que hacían una crítica apuntaban que el problema no era culpa de los empleados, sino del sistema heredado. En la *Memoria* presentada en julio de 1844, el ministro Trigueros señala: “El sistema actual de contabilidad, *sin culpa de los empleados*, es monstruoso oscuro, complicado y sus defectos datan de época muy atrasada”.<sup>61</sup> Y es precisamente ahí en donde está el problema. En la misma *Memoria*, Ignacio Trigueros recuerda cómo en el siglo anterior la Contaduría General de Indias había denunciado la inexactitud del método de cuenta y razón. Esta fue la razón por la que desde 1760, pero con mucho mayor ímpetu en los años 1784-1786, se intentó la reforma de la contabilidad fiscal. El virrey Revillagigedo había solicitado dieciséis instrucciones al respecto; trece de las cuales habían sido por la variación. Empero, el fracaso de esta reforma resultó de los mismos elementos que se presentarán medio siglo después:

<sup>60</sup> Ya desde su trabajo publicado en 1982, Marcello Carmagnani demostró la magnitud del “peso” que tenían los ingresos extraordinarios en la totalidad de ingresos de la Hacienda federal mexicana. Este peso resultaba tan fuerte como el de los ingresos ordinarios. Marcello Carmagnani, *op. cit.*, 1982.

<sup>61</sup> *Memoria de la Hacienda nacional de la república mexicana, presentada a las cámaras por el ministro del ramo en julio de 1844*, México, Imprenta de J. M. Lara, 1845, p. 5 (sin cursivas en el original).

Gráfica 4. Gastos: de recaudación de ingresos; Guerra y Hacienda



FUENTE: Memorias de Hacienda y documentos relacionados, 1825-1855.

El poder [...] de una rutina ciega y obstinada se sobrepuso a tantas ventajas, y esterilizó casi en su cuna el fruto que había comenzado a percibirse; siguió el desacuerdo y con él la práctica complicada, oscura e indescifrable con la que insistieron algunas oficinas, resultado de allí la misma anterior confusión.<sup>62</sup>

Se podría concluir, entonces, que el problema de la contabilidad, que deriva en la presentación extemporánea (o la no presentación) de los datos necesarios para elaborar las memorias de Hacienda del periodo y que a su vez termina proporcionando un “presupuesto” que en realidad no lo es porque no es transparente, genera desconfianza, no se puede revisar (y es probable que no se revisara), y sirve poco como instrumento económico, es un problema *político-administrativo* más que económico-fiscal. Para poder probar este aserto sería necesario entender muchos de los vestigios del antiguo régimen en México, comparándolos con aparatos administrativos-fiscales de otros países en la época.

62 *Idem*.

## Comentarios finales

El desorden en la ejecución del gasto público es característico de los inicios de toda nación moderna. Por ejemplo, en Estados Unidos a finales del siglo XVIII se presentaron prácticamente las mismas dificultades presupuestales que en las primeras décadas del periodo independiente mexicano. Pero mientras que en Estados Unidos se recurrió al trabajo de un hombre —Robert Morris (superintendente de finanzas entre 1781 y 1784)—, dotándolo de toda autoridad para corregir esta situación, autoridad que muchas veces ejerció en muchos frentes administrativos y que incluso lo llevó a recurrir a su propio patrimonio personal, en México no existió la posibilidad de este “hombre fuerte”. Y ciertamente no se requería de un hombre fuerte; se necesitaba una economía más fuerte, de instituciones más sólidas y, sobre todo, menos costosas.

Los “vicios” de la administración fiscal mexicana continuaron durante muchos años más. En su libro sobre la economía liberal, Marcello Carmagnani los comenta, así como los reiterados intentos por resolverlos.<sup>63</sup> Para los años de la posrevolución, Zebadúa señala que aún existía la preocupación de hacer un presupuesto más detallado (tal y como lo previó Payno en su propuesta de diciembre de 1855). En cuanto a los problemas administrativos, quizá sea el resultado de la revolución de 1910, pero una década después la Secretaría de Hacienda aún no contaba con información confiable sobre los sueldos y el número de empleados de cada oficina de gobierno. Además, los datos sobre ingresos y ejecución de leyes fiscales eran cuando mucho parciales.<sup>64</sup> Si algún avance ha habido, éste se dio por el lado de la fuerza del Estado, la tecnología y las reformas administrativas del siglo XX.

<sup>63</sup> Marcello Carmagnani, *op. cit.*, 1994.

<sup>64</sup> Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1994.

## Anexo 1. Clasificación del gasto, según decreto del presupuesto del 31 de diciembre de 1855

*Resumen de las partidas (cada partida cuenta con múltiples cuentas individuales: véanse los ejemplos señalados)*

Presidencia de la República

Ministerio de Relaciones

Cuerpo Diplomático

Cuerpo Consular

Archivo General

Ministerio de Gobernación

Academia Nacional de San Carlos

Consejo de Gobierno

Secretaría de la Cámara de Diputados

Jefaturas políticas de los territorios

Ministerio de Justicia

Administración de Justicia de la República

Juzgados civiles y criminales del Distrito

Escuela de Medicina

Congruas de obispados

Asignaciones a colegios

Ministerio de Fomento

Escuela Nacional de Minas

Museo Nacional

Jardines

Escuela de Comercio

Escuela de Veterinaria y Agricultura

Mejoras Materiales

Agentes del Ministerio de Fomento

Ministerio de Hacienda

Contaduría Mayor

Tesorería General

Un ministro tesorero

Un cajero pagador

Un ayudante de ídem

Sección de Tesorería

Un jefe de ella

Un oficial 1o., segundo jefe

Un ídem 2o.

Un ídem 3o.

Ejemplo

Un ídem 4º.	
Un ídem 5º.	
Un ídem 6º.	
Un ídem 7º.	
Cuatro escribientes a 500 pesos	
Sección de Cuenta General	
Un jefe de ella	
Un oficial 1º., segundo jefe	
Un ídem 2º.	
Un ídem 3º.	
Un ídem 4º.	
Un ídem 5º.	
Un ídem 6º.	
Un ídem 7º.	
Dos escribientes a 500 pesos	
Sección de Crédito Público	
Un jefe de ella	
Un oficial primero, segundo jefe	
Un ídem 2º.	
Un ídem 3º.	
Un ídem 4º.	
Un ídem 5º.	
Dos escribientes a 500 pesos	
Sección de Glosa	
Un jefe de ella	
Un oficial 1º., segundo jefe	
Un ídem 2º.	
Un ídem 3º.	
Un ídem 4º.	
Un ídem 5º.	
Un ídem 6º.	
Un ídem 7º.	
Dos escribientes a 500 pesos	
Sección de Correspondencia	
Un jefe de ella	
Cuatro escribientes a 500 pesos	
Sección de Observaciones	
Un jefe de ella	
Dos escribientes a 500 pesos	
Archivo	
Un archivero	
Dos escribientes a 500 pesos	
Meritorios	
Diez dichos a 100 pesos	

Ejemplo

Servicio  
    Un portero  
    Tres mozos a 250 pesos  
    Dos ordenanzas a 60 pesos  
Parte material  
    Gastos de oficio  
    Comisaría Central de Guerra y Marina  
    Oficinas del Gobierno General fuera de la capital  
    Pagadurías de división  
    Oficinas de liquidación  
    Visitadores generales de rentas  
    Pagadurías de clases pasivas  
    Mitad de haber de dichas clases  
    Material: gastos generales  
    Deuda pública: amortizaciones y rentas  
    Aduanas marítimas  
    Aduana de México  
    Administración General de Correos  
    Administración General de Papel Sellado  
    Contaduría de la Tesorería de San Carlos  
    Administración de Naipes  
    Administración del Fondo de Minería  
    Administración General de Caminos y Peajes  
    Recaudación de contribuciones  
Ministerio de Guerra y Marina  
    Estado Mayor de Sres. Generales  
    Plana Mayor del Ejército  
    Dirección de Ingenieros  
    Dirección de Artillería  
    Comandancias generales  
    Comandancias principales  
    Detalles y mayorías de plaza  
    Colegio Militar  
    Batallón de zapadores  
    Tres divisiones de artillería de plaza  
    Cuatro divisiones de artillería de campaña  
    Una división de artillería ligera  
    Compañía de Obreros de Maestranza  
    Talleres de pólvora, armas, fundición y cápsulas  
    Tren de parques  
    Siete batallones de infantería permanente  
    Seis cuerpos de caballería de línea  
    Batallón de inválidos  
    Colonias militares

Oficinas de Marina para los Departamentos del Norte  
y del Sur, dotación de cuatro vapores y capitanías de puerto  
Guardia Municipal del Distrito  
Gobierno del Distrito  
Ayuntamiento  
Celadores de policía

#### **CLASIFICACIÓN GENERAL**

Oficinas de administración en todos sus ramos, establecimientos  
públicos, mejoras materiales  
Ejército y Marina  
Oficinas de recaudación y ramos del gobierno  
Deuda pública (intereses y amortizaciones anuales)  
Municipalidad del Distrito de México.