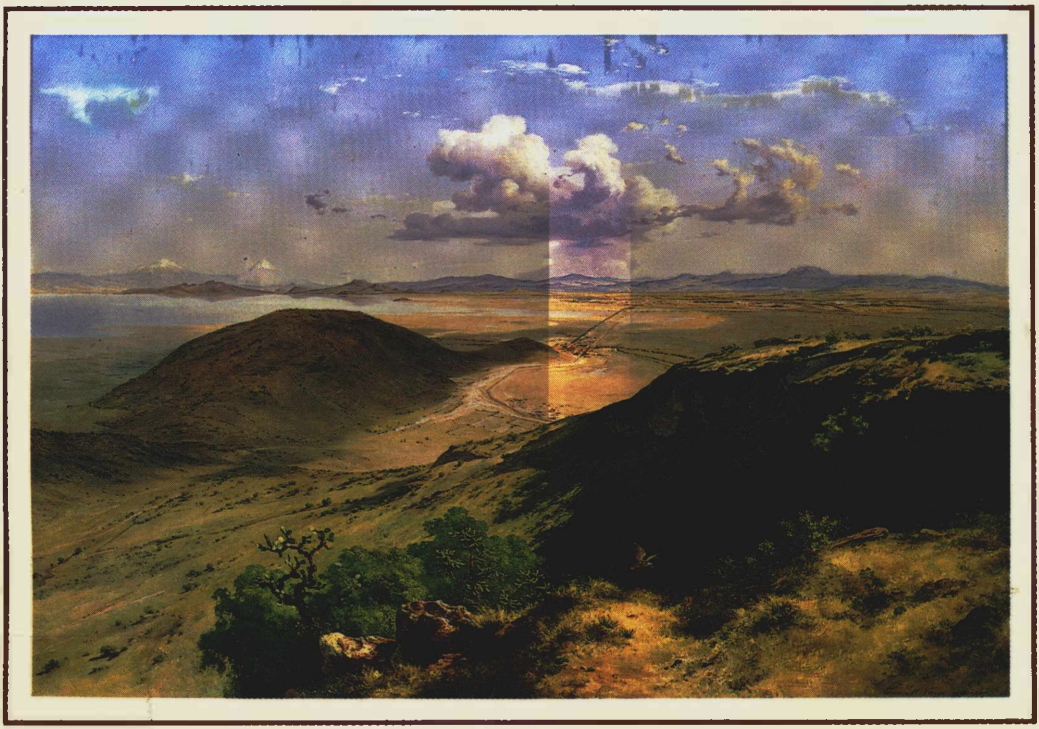
Marcello Carmagnani

Estado y mercado

La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911



Fideicomiso Historia de las Américas
Serie Hacienda

Marcello Carmagnani

Estado y mercado

La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911

"La votación del presupuesto es el más grande atributo que la soberanía del pueblo puede delegar a sus representantes. Ninguno otro es superior a éste. Sin hacienda no hay gobierno; sin impuestos no hay hacienda; sin ley no hay obligación de pagar los impuestos. Así es: que sin ley de presupuestos no hay organización posible en una nación."

A partir de esta argumentación de Ignacio Manuel Altamirano, así como de otros planteamientos similares, este estudio rescata una de las transformaciones liberales más significativas que conoce México entre 1850 y 1911: el nacimiento y el desarrollo de las políticas de presupuesto que permitieron conjugar la acción financiera y política del Congreso y del gobierno para ofrecer una serie de bienes o servicios públicos a toda la comunidad nacional.

El nuevo vínculo que se establece entre presupuesto y oferta de bienes públicos constituye el elemento central del análisis desarrollado en este volumen. A través de él se puede comprender la evolución de la economía pública entre 1850 y 1911, es decir, la actividad desarrollada por los poderes constitucionales del Estado para favorecer el igual tratamiento de todos los ciudadanos, la eficiencia y calidad del servicio público y la difusión uniforme del mismo. En esta

(pasa a la segunda solapa)

SECCIÓN DE OBRAS DE HISTORIA

FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS
Serie Hacienda

Coordinada por
ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911

MARCELLO CARMAGNANI

ESTADO Y MERCADO

La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911

EL COLEGIO DE MÉXICO
FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición, 1994

D. R. © 1994, Fideicomiso Historia de las Américas
D. R. © 1994, El Colegio de México
Camino al Ajusco, 20, Pedregal de Santa Teresa; 10740 México, D.F.

D. R. © 1994, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho Ajusco, 227; 14200 México, D.F.

ISBN 968-16-4391-7

Impreso en México/*Printed in Mexico*

PRESENTACIÓN

EL FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS nace de la idea y la convicción de que la mayor comprensión de nuestra historia nos permitirá pensarnos como una comunidad plural de americanos, al mismo tiempo unidos y diferenciados. La obsesión por definir y caracterizar las identidades nacionales nos ha hecho olvidar que la realidad es más vasta, que supera nuestras fronteras, en cuanto ésta se inserta en procesos que engloban al mundo americano, primero, y a Occidente, después.

Recuperar la originalidad del mundo americano y su contribución a la historia universal es el objetivo que con optimismo intelectual trataremos de desarrollar en esta serie que lleva precisamente el título de Historia de las Américas, valiéndonos de la preciosa colaboración de los estudiosos de nuestro país y en general del propio continente.

El Colegio de México promueve y encabeza este proyecto que fue acogido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari. Convencidos de la importancia de las transformaciones que vive nuestro país, hemos diseñado seis volúmenes que recogen los resultados de una investigación colectiva acerca del papel de la hacienda pública en el desarrollo económico de México entre 1850 y 1993. Este proyecto fue posible gracias al interés intelectual del secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe Armella, quien patrocina esta serie de Hacienda Pública de México. Al estímulo del gobierno federal se sumó el entusiasmo y apoyo del Fondo de Cultura Económica para la difusión de las series del Fideicomiso de Historia de las Américas.

ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ
Presidenta
Fideicomiso Historia de las Américas

INTRODUCCIÓN

LA IDEA DE UNA SERIE dedicada a la evolución histórica de la hacienda pública mexicana es en cierto modo resultado del interés intelectual de tres estadistas mexicanos, Pedro Aspe Armella, Miguel de la Madrid H. y Antonio Ortiz Mena, quienes han tenido la responsabilidad —el primero aún la tiene— de definir la política hacendaria de nuestro país en los últimos 35 años. Este interés intelectual por una evaluación histórica del papel que tuvo y tiene la hacienda pública en el desarrollo económico de México se ha podido concretar a través del proyecto de investigación relativo a las finanzas públicas promovido por el Fideicomiso Historia de las Américas de El Colegio de México.

A partir de este proyecto definimos con los investigadores responsables de cada volumen, Enrique Cárdenas, Marcello Carmagnani, Rafael Izquierdo y Emilio Zebadúa, la concepción del proyecto global: ilustrar históricamente la elaboración, implementación y los vínculos de las políticas fiscales y de presupuesto, así como su capacidad y límites para impulsar el crecimiento, la promoción social y las funciones económicas del Estado mexicano entre 1850 y 1993. En todo momento contamos con las valiosas sugerencias y experiencia profesional de distinguidas personalidades, como Miguel de la Madrid H., Víctor Urquidi, Antonio Sánchez Gochicoa, Carlos Noriega Curtis, Alejandro Olascoaga y Antonio de Cabo.

El resultado es esta serie de Hacienda Pública de México, en la que los diferentes autores, sin perder de vista el objetivo central de la investigación y de la colección, se apoyan en un examen de fuentes hasta ahora no trabajadas y recurren a los métodos contemporáneos de la historia económica, financiera y política para resaltar las transformaciones más significativas en siglo y medio de historia financiera.

Cada libro refleja la libertad de enfoque de su autor, así como la especificidad del periodo que se le encomendó. En efecto, los volúmenes de esta serie destacan por la riqueza de sus fuentes —en gran medida hasta ahora desconocidas—, los planteamientos intelectuales presentes en la trayectoria fiscal del país, la capacidad de los responsables de la hacienda pública para elaborar políticas de ingreso y de gasto público

que permitieran integrar las diferentes variables nacionales e internacionales, y la capacidad para diseñar políticas dirigidas a optimizar los recursos asignados al Estado, cuyo destino no sólo fue las necesidades, siempre infinitas, de promoción del crecimiento económico del país, sino también la satisfacción de las demandas de mejores y nuevos servicios públicos.

Si el objetivo final de la ciencia de las finanzas públicas es el de hacer el mejor uso de los recursos fiscales, siempre escasos, para responder a mejores y más servicios públicos, se podría concluir que la acción de los responsables de la hacienda pública mexicana ha sido por lo general satisfactoria. A lo anterior se debe agregar que a lo largo de siglo y medio la política hacendaria casi siempre se ha concebido de tal manera que su acción no ha sido fuente de inflación; la excepción fue el periodo 1970-1982, caracterizado por tasas de inflación desconocidas en México, pero no comparables con las que conocieron y siguen padeciendo algunos países sudamericanos.

Si de estas consideraciones generales pasamos a algunas más específicas y procedemos en orden cronológico, la contribución más relevante de esta serie de estudios es dar a conocer cómo nacen las finanzas modernas mexicanas en el curso de la segunda mitad del siglo XIX y cómo se establece por vez primera en nuestra historia el gasto público para promoción económica y social. Desde esta óptica, el análisis de la economía pública permite plantear en términos completamente nuevos la real evolución de la relación entre Estado y mercado a lo largo de más de medio siglo y hasta qué punto esta nueva relación se tradujo en más servicios públicos, en un verdadero mecanismo de promoción económica para el país y en un instrumento de expansión de los derechos ciudadanos. Sólo así se puede comprender por qué, cuando ocurre el colapso del Estado en 1914, la primera gran tarea que hubo que emprender al restablecerse la paz fue reconstruir, conjuntamente con el poder político, la organización de los gastos y los ingresos, en modo tal que la soberanía política fuera indisoluble de la soberanía económica. Esta nueva relación determina que el Estado moderno mexicano encuentre su fundamento en los regímenes revolucionarios y su precedente en la hacienda liberal del siglo pasado.

Sin la presencia de una hacienda pública renovada no se entendería la capacidad de acción de las autoridades hacendarias y financieras para hacer frente a la contracción externa que comienza en 1929, ni cómo los diversos instrumentos de política económica se fueron transforman-

do hasta convertirse en posibilidades efectivas de intervención macroeconómicas, especialmente en lo que se refiere a las políticas monetaria y fiscal. Bajo esta luz, la política fiscal moderada del presidente Cárdenas y la sustitución de importaciones durante la segunda Guerra Mundial mediante una política fiscal que establecía una correlación entre la demanda externa y el crecimiento del mercado interno son comprensibles. Esto permitió que, hasta la década de 1950, las finanzas públicas no fueran excesivamente deficitarias no obstante el "crecimiento con inflación" característico de este periodo.

La transformación ocurrida en la década de 1960, con la política del "desarrollo estabilizador", cuenta con un estudio específico más un volumen extraordinario dedicado al testimonio de su principal protagonista, Antonio Ortiz Mena. La política del desarrollo estabilizador fue, en efecto, una nueva política fiscal capaz de conjugar el crecimiento con la estabilidad monetaria y hacendaria. En este periodo acontece la tercera gran reformulación de la hacienda moderna mexicana, precedente directo de la modernización fiscal que se emprende en 1982 y se consolida a partir de 1988. El último volumen de la serie analiza esta fase y concluye su estudio con el Tratado de Libre Comercio.

En síntesis, la hacienda pública moderna de México presenta una doble característica: la continuidad señalada por la búsqueda del equilibrio del presupuesto, la equidad fiscal y la promoción del desarrollo económico y social; y la constante integración de nuevos elementos en la definición de la política fiscal, del gasto y del crédito a fin de mejorar la equidad fiscal y favorecer una mayor y mejor difusión de bienes públicos a partir del gasto federal.

ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PRÓLOGO

CUANDO, HACE YA CASI UN DECENIO, nos habíamos propuesto estudiar la Reforma liberal de las finanzas públicas mexicanas, no habíamos medido ni la amplitud ni mucho menos las implicaciones políticas y económicas de la temática. Creíamos, por los estudios existentes para México y para otros países americanos y europeos, que era un problema de naturaleza exquisitamente financiera. Obviamente nos equivocábamos. Nos equivocábamos porque la documentación disponible nos remitía constantemente a una infinidad de elementos implícitos, conocidos por sus autores y por sus contemporáneos, pero desconocidos por nosotros y por nuestros contemporáneos. Podíamos, obviamente, no tomarlos en cuenta, no obstante que con insistencia hicieran referencia a fenómenos de la realidad social, política y cultural del periodo y optar por quedarnos en nuestro más reducido campo de la hacienda federal.

Sentimos que tomar la opción de examinar solamente la dimensión financiera implicaba desconocer la historicidad del fenómeno que queríamos estudiar. En efecto, cómo poder aislar, por ejemplo, el monto de las subvenciones para los ferrocarriles olvidando el debate de si los ferrocarriles eran de competencia exclusiva de la Federación, de si el monto de las subvenciones reducían las asignaciones para la instrucción y la justicia, de si la construcción de líneas de ferrocarriles era un real factor de progreso económico, de si la expansión de las subvenciones comprometían el equilibrio del presupuesto. Como puede verse, las subvenciones de ferrocarriles ponían en discusión no sólo el gasto federal y el equilibrio del presupuesto sino también el nexo existentre entre innovación tecnológica y crecimiento económico que se presenta mediada por la relación entre gasto federal y formación de nueva riqueza y por la relación entre ingresos federales e ingresos individuales. Las subvenciones a los ferrocarriles plantean también un problema de naturaleza político-económica en cuanto son una oferta a la ciudadanía de un nuevo bien público que implicaba un beneficio para la misma.

Tomamos la decisión, finalmente, de tratar de abordar el conjunto de

los problemas relativos a la imposición fiscal y al gasto federal estimulados especialmente, aunque no exclusivamente, por la lectura de algunos clásicos de la ciencia de las finanzas y, en especial, de De Vitti de Marco, Einaudi, Wagner y Wicksell. Clásicos y modernos que nos han permitido comprender que la imposición fiscal y el gasto público plantean el problema del tipo de oferta de bienes públicos bajo una forma de gobierno federal, las formas que puede asumir la relación entre oferta del Estado y demanda de bienes públicos por la ciudadanía, la interpretación que dieron los representantes electos en los poderes constitucionales de la demanda de bienes públicos y, finalmente, la relación entre oferta de bienes públicos y asignación de recursos al Estado por parte de la representación política.

A la luz de esta perspectiva el problema de la hacienda federal asume connotaciones no sólo económicas sino también políticas, que consideramos que un historiador no puede ni debe desatender si considera que su oficio es el de representar en el pasado las ciencias sociales y el de comprender los interrogantes del periodo que desea estudiar. En última instancia, deseábamos replantearnos, a la luz de la ciencia de las finanzas y de la economía pública, los problemas que se planteaban los liberales del siglo pasado y de comienzos de éste cuando enfrentaban las cuestiones relativas a las finanzas del Estado federal y, en especial, a la relación entre presupuesto y ciudadanía, representación política y forma de gobierno, por una parte, y a la relación entre presupuesto y las fuerzas económicas y los intereses sociales.

Para ejercitar nuestra acción historiográfica teníamos un punto de partida nada despreciable: la existencia de una transformación significativa ocurrida a mediados del siglo pasado, transformación que es por todos conocida como la Reforma liberal, es decir, la interiorización y difusión del liberalismo y su voluntad de dar vida a un nuevo orden económico, social, político e internacional inspirado en el principio liberal de la libertad política, del libre comercio, de la competencia de intereses, de la igualdad de oportunidades. Partiendo de esta significativa novedad, que no fue exclusivamente mexicana sino de todo el mundo occidental, tratamos de identificar si ella elaboró un nuevo instrumento capaz de establecer una diferente interacción entre el Estado y la economía y entre el Estado y la política. Como aconteció en otras experiencias liberales, también en México el nuevo instrumento fue el presupuesto.

El presupuesto fue un instrumento nuevo no sólo porque antes era

desconocido sino también porque se reveló como un mecanismo capaz de gobernar no sólo las finanzas federales sino toda la economía pública. En efecto, el presupuesto se presenta como un conjunto normativo capaz de interconectar instancias financieras, económicas y políticas. Las instancias financieras están presentes en el presupuesto en cuanto es un documento administrativo y contable en el cual encontramos inscritas las diferentes partidas de gasto necesarias para sostener los poderes del Estado federal y permitir la acción de los diferentes cuerpos administrativos de la Federación. En el presupuesto encontramos inscritos también los ingresos que por concepto de impuestos, rembolsos por servicios públicos y enajenación parcial o total de bienes pertenecientes a la Federación se han recaudado para cubrir el gasto de la misma. Las instancias económicas se presentan tanto en el documento administrativo y contable como en los diferentes documentos elaborados por el gobierno y por el Congreso para definir y ejercitar el gasto y asegurar los ingresos federales. Finalmente, las instancias políticas se presentan en los documentos precedentemente recordados y en el debate público del Congreso y de la prensa para establecer la oferta de servicios públicos por parte de la Federación. El presupuesto no es entonces un único documento sino un conjunto coherente y articulado de documentos que nos permiten reconstruir un proceso que encuentra su momento desencadenante en la formulación del presupuesto por parte del gobierno, en el cual se interpreta la demanda de la ciudadanía y se ofrecen una serie de servicios públicos; su momento culminante es cuando el Congreso reinterpreta las mismas demandas y establece y asigna al gobierno los recursos para cubrirlos; y, finalmente, su momento efectivo cuando se implementan o se ponen en ejercicio los servicios públicos prexistentes y nuevos por parte del gobierno bajo el control del Congreso.

El presupuesto es así un proceso político-económico que históricamente se puede estudiar a partir de un cuerpo documental integrado por la iniciativa del Ejecutivo, el proyecto del Congreso, las adiciones propuestas por los poderes constitucionales y la cuenta pública que presenta el Ejecutivo al Congreso. A través de este cuerpo documental que es al mismo tiempo político y económico podemos comprender el nacimiento, consolidación y expansión de la economía pública, inexistente antes de la transformación liberal. Decimos economía pública y no sector público porque ella no tiene que ver solamente con el papel económico del Estado federal sino con algo más amplio y, más precisa-

mente, con una oferta de bienes públicos elaborada a partir de un criterio diferente pero no opuesto al criterio fundamental de la empresa privada. El criterio principal de la economía pública es la economicidad de la acción del Estado, economicidad que, a diferencia de la del mercado, basada esencialmente en el criterio del beneficio privado, trata de conjugar el factor de igual tratamiento para todos los ciudadanos en el sentido que un bien ofrecido a uno debe ser extendido a todos; el factor de eficiencia y calidad del servicio público, es decir, a costo igual se debe preferir la calidad superior, y el factor de difusión territorial, o sea que la oferta de servicio público debe ser uniforme para todas las regiones de la Federación. La conjunción de estos tres factores incide en la decisión de los ciudadanos de si es conveniente asignar a la Federación, a los estados o a los privados la oferta de bienes públicos.

Como puede verse, el análisis del cuerpo documental que para simplificar definimos como presupuesto, nos permite conocer históricamente cómo el Estado federal ejerció la oferta de bienes públicos tratando de conciliar exigencias que son al mismo tiempo de naturaleza ética y política —la igualdad de la oferta de bienes públicos a todos los ciudadanos— y de naturaleza económica, si dicha oferta debe ser satisfecha directa o indirectamente por la Federación o si debe ser una oferta conjunta: Federación-estados y Federación-privados. El Estado y el mercado no son entonces dos realidades diferentes ni distanciadas sino dos realidades en constante interacción en cuanto la oferta de bienes públicos depende esencialmente de las decisiones que pueden adoptar los individuos respecto a cuál porción de sus ingresos debe ser asignada al Estado para implementar bienes y servicios de valor igual para todos los miembros de la comunidad nacional.

Si tomamos en cuenta que la economía pública nace con la transformación liberal, podemos entonces decir que el problema histórico que plantea el estudio de la hacienda federal es cómo el Estado, una realidad prexistente, logra establecer una relación con las decisiones de naturaleza individual de los ciudadanos que justamente por ser individuales implican establecer alguna mediación con las que los mismos individuos deben adoptar en la dimensión económica privada. En esta forma el Estado se encuentra con el mercado, una realidad en formación, a partir de los años de 1850. Pero, ¿por qué estas dos realidades, que se desarrollaron históricamente dándose la espalda, tuvieron que encontrarse, tuvieron que buscar una forma de conciliación? ¿Por qué a partir de la segunda mitad y no antes o después? ¿Por qué para lograrlo

tuvieron ambas la necesidad de una intermediación política? Corresponderá obviamente al lector decir hasta qué punto nuestro análisis logra responder a estos interrogantes que pueden arrojar una nueva luz sobre la gran transformación liberal mexicana.

La historicidad de estas preguntas no tiene simple y exclusivamente que ver con la datación del comienzo del encuentro entre Estado y mercado, encuentro que no necesariamente debía y podía darse y que no necesariamente debía y podía proseguir bajo la forma que asume originariamente. En síntesis, lo que queremos decir es que si bien a partir de 1850 se dio la posibilidad de una cooperación entre Estado y mercado gracias a la difusión e interiorización del liberalismo que autonomizó la política de la economía (y de la sociedad) no necesariamente esta posibilidad podía traducirse en realidad. En efecto, el motor de este encuentro no fue ni el impulso del Estado ni el impulso del mercado, aunque ambos se beneficiaran y lo apoyaran sucesivamente, sino más bien la voluntad por parte de los habitantes de reivindicar una cosa simple y revolucionaria al mismo tiempo, los derechos civiles, políticos y económicos y que estos derechos fueran además garantizados para cada uno y para todos. Estos derechos conllevaban deberes y entre éstos hay uno que tiene especial importancia para el asunto central de este estudio, el deber de pagar impuestos para sostener al Estado, como se decía entonces. Dado, además, que los deberes generan como contrapartida nuevos derechos, el Estado debía garantizar e implementar el derecho de cada uno y de todos a una serie de bienes públicos. A la base de la transformación jusnaturalista que asignó a los individuos la decisión última de cuáles debían ser las funciones del Estado y de cuál debía ser la contribución del mercado, se dio vida a un intercambio político-económico que convirtió la posibilidad de una relación entre Estado y mercado en una realidad.

El intercambio político-económico permitía salvaguardar la autonomía del Estado y del mercado en cuanto fueron puestos en una relación de tensión en modo tal que la tensión reforzara tanto al mercado como al Estado. ¿Hasta qué punto la tensión entre Estado y mercado favoreció un crecimiento de la oferta de bienes públicos? y ¿en qué medida esta tensión tuvo una recaída positiva para los actores individuales, los ciudadanos? La nueva dinámica activada por el intercambio político-económico nos plantea preguntas que requieren de un análisis histórico, pues no siempre y no necesariamente es suficiente la voluntad de los actores individuales para que el intercambio se autorregule. La ten-

sión entre Estado y mercado no puede entonces ser arbitrariamente vista como el preludio de una organización más eficiente de la oferta de bienes públicos o de una interpretación expansiva de la demanda de los mismos, pues nada garantizaba que una nueva regla del juego determinara necesariamente que el juego fuera de calidad superior al precedente. El encuentro entre Estado y mercado, a pesar de encontrar su común fundamento en las decisiones individuales, puede desarrollarse en el terreno del enfrentamiento o de la colaboración. De allí que nos parezca conveniente no perder de vista hasta qué punto ambas posibilidades se dieron a través de la utilización del presupuesto o si éste permitió en cambio una mayor flexibilidad en la relación Estado y mercado que favoreciera a ambos polos de la tensión.

La complejidad de los argumentos a tratar y la necesidad de que su tratamiento sea lo más inteligible posible nos ha hecho reflexionar largamente sobre la forma expositiva que debía tener este análisis de la economía pública del liberalismo mexicano. Hemos preferido un tipo de exposición que ilustrara el proceso histórico a través de un orden que pusiera en evidencia tanto las diferentes formas de interacción que se dan entre Estado y mercado como la evolución de las mismas. Para ello hemos optado por una división en tres partes: una primera que nos ayudara a comprender los referentes económicos y políticos del presupuesto, una segunda que arrojara luz sobre su dimensión política, y una tercera que mostrara las interacciones que se dan a partir de la dimensión financiera. Hemos optado por este orden expositivo para poner en evidencia que el presupuesto, en cuanto instrumento de la relación entre Estado y mercado, tiene una connotación procesal, es decir, se caracteriza por una constante transformación de la interacción que se da en el tiempo entre la dimensión política y económica que son, como hemos dicho, las esenciales en el intercambio político-económico.

La primera parte de este estudio recoge los dos referentes esenciales que hicieron posible la activación y la implementación del presupuesto a través del cual asegurar la nueva relación entre Estado y mercado. En efecto, la activación e implementación del presupuesto requirió el nacimiento de una serie de instituciones económicas y políticas. Sin una estadística oficial que estimara la riqueza nacional no era posible calcular la oferta de bienes públicos ni estimar las nuevas imposiciones necesarias para cubrir dicha oferta. Sin una institucionalización de los derechos económicos que el Estado debe tutelar no era posible establecer la distinción entre oferta de bienes privados y oferta de bienes públi-

cos. Sin que los ciudadanos decidieran la esfera del espacio económico que se asigna al Estado y la esfera que retienen en sus manos no es posible comprender la evolución de la relación entre Estado y mercado. Sin una caracterización de las competencias institucionales del gobierno y del Congreso no es posible comprender el control que sobre ellos ejercen las decisiones individuales a través de sus representantes políticos. En suma, en esta primera parte del trabajo, articulado en dos capítulos, se desea dar la debida atención a la norma y a las prácticas de las instituciones económicas y políticas que hicieron posible la activación e implementación del presupuesto en cuanto mecanismo necesario, pero no suficiente, para que se diera y evolucionara la relación entre el polo estatal y el polo del mercado.

En la segunda parte de este estudio analizamos los elementos de la dimensión política y organizativa del presupuesto. En ella tratamos de recoger las motivaciones de orden político y de orden social que subentienden la definición de la oferta de bienes públicos por parte de la Federación. En nuestro análisis trataremos de superar la idea de que en su definición se alojan intereses exclusivamente de naturaleza social que nos permitan pensar que la política no sea otra cosa que una prolongación de la sociedad y no algo diferente. Con otras palabras, trataremos de mostrar hasta qué punto el presupuesto subentiende la presencia de intereses de naturaleza económica y social y si el proceso del presupuesto favorece una reorganización de los mismos que permite a la dimensión política reasignar a esos intereses un papel capaz de sujetarlos a reglas de naturaleza política y administrativa que terminan por ponerlos en competencia entre sí.

La tercera parte del estudio explora la economía del presupuesto. En ella trataremos de mostrar hasta qué punto la oferta de bienes públicos, por parte de la Federación, favoreció la expansión, por una parte, de flujos de bienes materiales expresados en moneda obtenidos a través de la imposición fiscal para remunerar y emplear una fuerza de trabajo (la burocracia civil y militar) y para utilizar y reponer los bienes materiales para su adecuado funcionamiento (edificios, materiales de consumo, etc.) y, por otra parte, si estos flujos permitieron que la oferta de bienes públicos fuera difundida a todos los ciudadanos a un costo conveniente y en modo homogéneo a nivel territorial. Todas estas características serán medidas a través del análisis del gasto y de los ingresos federales que se configuran, por lo tanto, como las dimensiones aprehensibles históricamente de la oferta de bienes públicos.

En esta última parte de nuestro estudio hemos tratado de dar un especial cuidado a las transformaciones cualitativas y cuantitativas que se dan en la interacción entre oferta y demanda de bienes públicos, entre los años de 1860 y de 1910. En efecto, nos interesaba saber si la interacción entre oferta y demanda de bienes públicos puede asumir en el tiempo diferentes formas, partiendo de la idea de que su definición depende de la clase política y de la ciudadanía, cuyas decisiones no son y no pueden ser necesariamente las mismas a lo largo de más de medio siglo.

Las tres partes de este estudio forman así un todo unitario que trata de mostrar no sólo la relación que se establece entre Estado y mercado sino también los efectos de la misma en el nacimiento y consolidación de la economía pública a partir de la segunda mitad del siglo. Nos interesa también mostrar la evolución que conoce esta relación al interior del liberalismo y del federalismo por efecto de las transformaciones que se dan a nivel de las decisiones individuales para satisfacer una parte de bienes, que no fue siempre la misma, y que debía ser cubierta colectivamente y no de modo privado.

Haciendo referencia al gasto y a los ingresos federales consideramos importante hacer dos precisiones. La primera, relativa al gasto federal, que hemos desagregado tratando de distinguirlos a partir de las decisiones individuales de la época. Ellas reconocían esencialmente cinco necesidades estatales: la de dirección política, ejercida por los poderes constitucionales; la de justicia, ejercida a través de los tribunales federales; la de potencia, ejercida por las fuerzas armadas, las fuerzas de policía y las relaciones exteriores para defender la soberanía interna y externa del país; la administrativa, asegurada por los cuerpos administrativos del Estado para difundir, uniformar y ofrecer servicios públicos eficientes; y, finalmente, la de promoción del progreso material a través de las obras públicas y la instrucción. La segunda precisión tiene que ver con los recursos que obtiene el Estado para asegurar la oferta de bienes públicos que provienen de los productos derivados de su patrimonio propio (tierras públicas, arriendos y enajenación de bienes del Estado), de las tasas que cobra por los servicios públicos en cuanto contribución total o parcial de los servicios que rinde a la ciudadanía, de los impuestos que cobra sobre el comercio exterior y sobre los consumos, y del crédito que goza al interior y exterior del país (deuda pública interior y exterior). A través de este flujo de bienes materiales, que son los que definen los ingresos federales, se establece la demanda

de bienes públicos que los ciudadanos están dispuestos a sostener económicamente. De allí que se pueda pensar que la demanda de la ciudadanía, si bien puede ser teóricamente ilimitada, la oferta de bienes públicos se presenta limitada por la contribución impositiva que deciden sostener los ciudadanos a través de sus representantes.

A lo largo del tiempo que requirió la investigación y la reflexión sobre la economía pública del liberalismo mexicano, hemos contraído una serie de deuda con instituciones y personas. Deseo agradecer a la Universidad de Turín, al Consiglio Nazionale delle Ricerche, al Woodrow Wilson Center for Research de Washington, D. C., al Center for U. S. and Mexican Studies de la Universidad de California en La Jolla, y muy especialmente a El Colegio de México. Sin el apoyo de esta última institución y de su Fideicomiso Historia de las Américas seguramente no habríamos logrado concluir este estudio. Mis agradecimientos van también a los amigos y colegas que a lo largo de numerosos años me estimularon a desarrollar mis ideas. En particular deseamos recordar a Marco Bellingeri, Carlos Marichal, Manuel Miño Grijalva, Pedro Pérez Herrero y Paolo Riguzzi. Un agradecimiento muy especial a Ruggiero Romano, quien por muchos años me ha estimulado a reflexionar sobre las dimensiones históricas del mercado. Mis agradecimientos van también a los colegas que en los dos últimos años elaboraron otros estudios sobre la hacienda pública mexicana, de los cuales hemos tratado de recoger sugerencias y estímulos, Alicia Hernández Chávez, Rafael Izquierdo, Enrique Cárdenas, Emilio Zebadúa y a los que participaron en nuestras reuniones en calidad de comentaristas, Miguel de la Madrid, Víctor Urquidi, Antonio Sánchez Gochicoa, Carlos Noriega Curtis, Alejandro Olascuaga Estrada y Antonio de Cabo. A Alicia Hernández Chávez debo muchas sugerencias, informaciones y estímulos para mis reflexiones sobre la dimensión política del presupuesto. Las discusiones con mis alumnos del seminario de economía pública liberal del programa de doctorado de historia de El Colegio de México me han permitido reforzar y profundizar las ideas contenidas en este estudio. Obviamente, ninguno de ellos es responsable de mis desaciertos. Quisiera, finalmente, agradecer a Ricardo Alday, Guadalupe Sánchez y Sergio Niccolai por la ayuda inteligente y entusiasta que han dado en la preparación de este volumen.

MARCELLO CARMAGNANI

Primera Parte

LOS REFERENTES DEL PRESUPUESTO

I. RIQUEZA NACIONAL, DERECHOS ECONÓMICOS Y REGULACIÓN ESTATAL

EL PRESUPUESTO, en cuanto documento administrativo público, susceptible de ser conocido y discutido por el Congreso y la opinión pública, requirió no sólo de un largo proceso de gestación política y administrativa sino también de que se formara y consolidara en la clase política y en la opinión pública la idea que era el instrumento esencial del Estado federal para promover la reorganización económica del país.

Reorganizar económicamente al país requería que la clase política y la opinión pública reflexionaran sobre el producto que generaba anualmente el conjunto de las actividades económicas y la expansión que podía tener gracias a una mejor y más racional utilización de los recursos naturales y a la aportación de recursos complementarios de origen externo. Implicaba también reformar y dar vida a una organización económica dotada de una mayor eficiencia gracias al reconocimiento e implementación de los derechos económicos garantizados por el nuevo clima institucional desarrollado por la Revolución liberal. Implicaba, finalmente, esclarecer el nuevo papel que debía desarrollar el Estado a nivel económico partiendo de la idea que la economía y la política eran esferas autónomas y que el beneficio de los individuos, empresas o conjunto de empresas era legítimo, a condición que se obtuviera sin perjudicar la actividad de otros individuos o empresas.

Estas tres dimensiones son las que en mayor o menor medida concurren indirectamente en la formación y en el ejercicio del presupuesto, con el resultado que no es solamente un documento administrativo y contable sino también un instrumento de programación económica. Lo que permitió que el presupuesto asumiera este papel en la reorganización de la vida económica fue la idea liberal que el Estado federal podía y debía ejercer una acción positiva a condición de que esta acción fuera indirecta y no inhibiera la acción económica que debían desarrollar los diferentes actores sociales.

1. Hacienda pública y riqueza nacional

Es bien conocido que por lo menos desde el siglo XV los recursos de que puede disponer un Estado no son una variable independiente ni de la producción agrícola y manufacturera ni tampoco de la población, del comercio exterior, la riqueza privada e incluso de los precios y de las tasas de interés. Sin embargo, es sólo en el siglo XX que el conjunto de estas variables han podido expresarse en términos cuantitativos como parte de un exhaustivo sistema de contabilidad nacional. Conviene entonces preguntarnos sobre la base de cuáles indicadores, los hombres y los administradores públicos de la segunda mitad del siglo XIX podían estimar los impuestos y tasas que debían gravar la producción y la riqueza y, por otra parte calcular, aunque fuera en modo aproximado, la orientación que podían dar al gasto público.

El vínculo entre hacienda pública y producto nacional, que en el siglo XIX llamaban "riqueza nacional", fue visualizado especialmente a través de "la situación de la hacienda" en cuanto la hacienda pública "de un pueblo es como la demostración de su adelantamiento o de su atraso; es la sinopsis de sus goces y de sus privaciones, es la patentización inequívoca de su rango y respetabilidad".[1] La hacienda pública proporciona implícitamente tres informaciones: crecimiento de la riqueza, rango del país en la comunidad internacional y potencialidad económica del país. Estas tres informaciones comienzan a ser sintetizadas en el curso del siglo XIX en la relación entre impuestos y población, entre gasto y población y entre deuda pública y población.[2]

La cuestión del cálculo del producto o riqueza nacional se convierte en un asunto de vital importancia, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX, al difundirse el modelo liberal de un presupuesto estatal aprobado por el Congreso y ejercido por el ejecutivo. La estimación del producto nacional no es ya una cuestión técnica sino también política, pues de su conocimiento dependen las decisiones que asume la entera clase política. No es casual que un año antes del Congreso constituyente de 1857, Miguel Lerdo de Tejada publique una esti-

[1] Guillermo Prieto, *Lecciones elementales de economía política* (1871), Imprenta del Gobierno, México, 1876, p. 505.

[2] Para comprender la difusión de este modo de razonar en el curso de la segunda mitad del siglo XIX, véase Michael G. Mulhall, *The Progress of the World in Arts. Agriculture, Commerce, Manufactures, Instruction, Railways, and Public Wealth since the beginning of the Nineteenth Century*, Edwards Stanford, Londres, 1880, pp. 43-49 y August D. Webb, *The New Dictionary of Statistics*, Routledge, Londres, 1911, pp. 245-269.

mación de la riqueza pública y lo mismo haga Antonio García Cubas dos años antes de la discusión y aprobación del presupuesto de 1861, el primer presupuesto moderno mexicano.[3]

El cálculo de estos dos hombres políticos y de estudio nos permite precisar lo que los liberales del siglo pasado entendían por riqueza nacional. Ambos autores utilizan variables similares: la población, el valor de la propiedad urbana y rural, la producción agrícola, la producción minera, la producción manufacturera y el comercio exterior. Sin embargo, mientras Lerdo de Tejada trata de cuantificar cada una de estas variables, García Cubas logra cuantificar tan sólo la población presente y la que potencialmente podría contener el país, el número de husos y telares de las manufacturas textiles y el comercio de importación y exportación.

El mérito de estos cálculos aproximados fue llamar la atención sobre el hecho de que, "sin la brújula de la estadística, con la presencia de los extravíos que en los cálculos económicos produce la heterogeneidad de las razas que pueblan nuestro suelo, y con los accidentes que nacen de su configuración geográfica, es más fácil disertar que reducir a guarismos las cuestiones".[4] Se comprende así el porqué estas estimaciones de la riqueza pública se conviertan en una competencia inicialmente de la Secretaría de Hacienda para fundamentar las iniciativas de impuestos y presupuesto y proporcionar al Congreso y a la opinión pública un instrumento de conocimiento.

La primera de estas estimaciones fue elaborada por Antonio García Cubas a petición de la Secretaría de Hacienda en 1869. Gracias a la información proporcionada por la Secretaría y, como él precisa, por "las Memorias estadísticas de los Estados, y noticias remitidas por sus gobernadores", logró presentar no solamente un cálculo cuantitativo de la población, del valor de la propiedad, de la producción minera y de las manufacturas textiles sino también la primera estimación de los bienes federales, de la deuda pública y de los ingresos y gasto federal.[5]

La refundación de la hacienda pública a la luz del dictado constitucional en lo que atañe al presupuesto federal y a las esferas financieras

[3] Miguel Lerdo de Tejada, *Cuadro sinóptico de la República Mexicana en 1856*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1856; Antonio García Cubas, *Cuadro geográfico y estadístico de la República Mexicana*, en *Atlas geográfico, estadístico e histórico (1859)*, Celanese, México, 1982.

[4] Guillermo Prieto, *Algunas ideas sobre organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857*, Imprenta Torres, México, 1861, p. 3.

[5] Antonio García Cubas, *Cuadro sinóptico correspondiente al año económico de 1868 a 1869*, en *Exposición que el Ejecutivo dirige al Congreso de la Unión*, Imprenta de Gobierno, México, 1870.

soberanas de la Federación y de los estados requirieron como instrumento de implementación una estimación del producto nacional. A partir de 1870 la estimación de la riqueza y del estado de las finanzas federales se convierte en una condición necesaria para la definición de la política de presupuesto. La elaborada por García Cubas en 1869 sirvió de fundamento para todos los presupuestos discutidos en la década de 1870 y es tal su difusión que ella fue republicada por Prieto en su volumen muy difundido en la época, *Lecciones elementales de economía política,* quien no sólo presentó la síntesis de la estimación de García Cubas sino cada una de las tablas del mismo, agregando comentarios, nuevos datos estadísticos y puntualizando las subestimaciones de García Cubas.[6]

Seguramente los cálculos de la riqueza pública no obedecen sólo a la necesidad de proporcionar al gobierno, a los diputados y a la opinión pública de los instrumentos necesarios para una adecuada política de presupuesto, sino también responde posiblemente a la necesidad de dar una nueva imagen de la hacienda pública. En efecto, observando el cálculo de García Cubas, notamos que contiene dos grandes agregados estrechamente relacionados: la riqueza pública y la riqueza del erario federal. Al interior de este último agregado es significativo que se haga notar que no obstante que el presupuesto se presenta deficitario y la deuda pública sea 8.3 veces superior a los ingresos federales, el patrimonio de que dispone la Federación en acciones de ferrocarriles y en bienes nacionalizados cubren el 59.6% de la deuda pública total. A través de esta estimación se deseaba seguramente llamar la atención a la clase política y a la opinión pública de que el quántum de ingresos fiscales *pro-capite* era apenas de 1.6 pesos y que la deuda pública era de 12.1 pesos *pro-capite* y, por lo tanto, que si bien la situación hacendaria era grave no por ello ella debía ser vista como un mecanismo al grado de desintegrar el nuevo Estado. En síntesis, la imagen existente era la de una situación financiera crítica pero no desesperada.

El esfuerzo del gobierno no se limitó a esta primera estimación oficial sino que trató de mejorarla solicitando en 1871 a los diferentes estados de la Federación que proporcionaran la información relativa a los ingresos y gastos de los estados y de las municipalidades, los datos relativos a la deuda consolidada y flotante y otras noticias estadísticas relativas a los estados.[7] Los datos recibidos fueron publicados en 1874

[6] De estas *Lecciones* conocemos dos ediciones, la de 1871 y la de 1876.

[7] Circular 1.04.1871, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1870-1871,* p. 81.

y todos los estados, con excepción de Campeche, Coahuila, Chiapas y México, dieron la información pertinente.[8]

El escaso éxito de la encuesta de 1871 empujó a la Secretaría de Hacienda a organizar una nueva encuesta en 1877, enviando los formularios a "los agricultores, mineros, industriales y comerciantes y a los representantes de México en el extranjero". El resultado fue la primera estadística moderna de México elaborada por Emiliano Busto, oficial mayor de la Secretaría de Hacienda, que nos proporciona en tres volúmenes el primer cuadro de conjunto de la riqueza nacional del país.[9] Gracias a esta primera estadística del producto nacional podemos conocer tanto la actividad económica y el valor de la propiedad como el estado de las finanzas federales, estatales y municipales. El resultado más significativo de esta primera estadística fue proporcionar a la Secretaría de Hacienda no sólo una estimación menos burda de la riqueza nacional sino también dar vida a la recolección sistemática de los ingresos y gastos de los estados y de las municipalidades.

La Secretaría de Fomento, a través de su Dirección General de Estadística, a partir de 1884, tratará de proporcionar anualmente la información sobre la realidad económica y hacendaria del país.[10] El primer resultado de la organización sistemática de la estadística se dio en 1889 cuando Antonio García Cubas publicó el primer diccionario geográfico-estadístico de la República que le permitió volver a calcular en 1889 el producto nacional mexicano.[11] La labor de García Cubas en la Dirección de Estadística, fue continuada por Antonio Peñafiel, quien a partir de 1893 y hasta 1907 estuvo a cargo de dicha Dirección y logró, a partir de 1895, no sólo proporcionar la evolución anual de los principales sectores de la vida económica y de las finanzas federales, estatales y municipales, sino también organizar los primeros censos generales de población de 1895, 1900 y 1910.

A partir de 1895 notamos un salto cualitativo de la información estadística que no sólo tiene que ver con un mayor afinamiento de las

[8] La información se encuentra en *Memoria de Hacienda y Crédito Público 1873-1874*, pp. CXXIX-CCXXIV.

[9] Emiliano Busto, *Estadística de la República Mexicana. Estado que guardan la agricultura, industria, minería y comercio*, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1880, 3 vols.

[10] La *Estadística general de la República Mexicana* empezó a publicarse en 1884 y un *Boletín semestral* de la misma a partir de 1888.

[11] Antonio García Cubas, *Diccionario geográfico, histórico y biográfico de los Estados Unidos Mexicanos*, Tip. de la Secretaría de Fomento, México, 1889, 3 vols. y *Étude géographique, statistique, descriptive et historique des États Unis Mexicains*, Imp. du Ministère des travaux publics, México, 1889.

estimaciones sino también y especialmente que ahora los datos disponibles son anuales, lo cual redundó en un perfeccionamiento de las estimaciones de los ingresos federales que a partir de 1899 fueron elaboradas aplicando las reglas siguientes:

1. Cuando el ingreso ha sido constante, se estima el nuevo ingreso calculando el valor promedio de los tres años precedentes, sumando a este valor el del último año y restándole el valor del ingreso del penúltimo año. Ejemplo, valor medio: 10 + valor del último año 12 – valor del penúltimo año 10 = valor estimado del ingreso: 12.
2. Cuando el aumento del ingreso no ha sido constante sino reciente y cuando se caracteriza por ser irregular, el valor estimado es simplemente el del año anterior.
3. Cuando se observa una baja constante de un ingreso, se calcula la disminución registrada en los dos años precedentes.[12]

A partir de las diferentes estimaciones de la riqueza nacional y de las finanzas públicas, presentadas en el cuadro I.1, podemos tratar de reconstruir la imagen de que dispuso la clase polìitica y la opinión pública mexicana en la segunda mitad del siglo XIX y la primera década del siglo XX.

Las variables económicas y financieras, esenciales para la definición del presupuesto, se consolidan así a partir de 1880, año en el cual nace la estadística oficial. Sin embargo, es importante señalar que en el periodo precedente, y más precisamente a partir de 1856, las variables económicas empiezan a caracterizarse a partir de elementos cualitativos, como acontece para la producción agrícola, o de indicadores indirectos, como sucede con la producción minera para la cual se recurre a las acuñaciones de la casas de moneda.

A partir de 1880 las variables económicas empiezan a entrecruzarse con las financieras gracias a la estadística del comercio exterior y a los datos disponibles de los ingresos y gastos de los estados y de las municipalidades. De allí que podamos decir que los elementos informativos de que dispone la clase política para la definición del presupuesto federal son, por una parte, los que provienen de la esfera económica y, por otra, los que provienen, en base al pacto federal, de la distinción

[12] Este nuevo cálculo fue introducido en la Iniciativa de presupuestos para el año fiscal de 1899-1900 y ha sido explicado por Juan Castillo, *Los presupuestos,* Tip. La Europea, México, 1904, pp. 46-47.

CUADRO I.1. *Estimaciones de la riqueza nacional y de las finanzas públicas, 1856-1908 (millones de unidades)*

	1856	*1859*	*1869*	*1880*	*1889*	*1895*	*1900*	*1908*
Población	8.0	8.2	8.8	9.4	11.4	12.6	13.6	15.1
Valor propiedad urbana y rural	1 355	—	328	382	473	631	852	1188
Producción agrícola	220	—	—	177	181	226	237	386
Producción minera	17.5	—	—	29.4	—	67.5	113	120
Producción manufacturera	90	0.12[a]	—	60	26[c] 13[b] 6[e]	— 3[d] 21	28 6.5 48.5	9.5
Importación	—	26	—	29.4	40.0	36.2	65.4	131.8
Exportación	—	28	—	29.7	62.4	90.8	158.0	231.0
Ingresos federales	—	—	14.6	19.8	54.4	46.9	64.6	111.8
Gasto federal	—	—	18.7	19.5	73.9	45.0	57.9	104.8
Ingresos estatales	—	—	—	6.8	14.1	17.1	20.3	28.1
Gastos estatales	—	—	—	6.7	13.1	16.2	20.6	27.4
Ingresos municipales	—	—	—	—	—	15.4	17.7	24.4
Gastos municipales	—	—	—	—	—	15.1	17.1	23.7

[a] husos y telares.
[b] sólo manufacturas de algodón.
[c] millones de kilogramos de algodón elaborados.
[d] millones de kilogramos de tabaco elaborado.
[e] millones de pesos de vinos y alcoholes producidos.

de las esferas financieras soberanas representadas por la neta diferenciación entre la hacienda federal y la de los estados. A través de la información relativa el valor fiscal de la propiedad urbana y rural y de las

diferentes producciones se podían medir los consumos internos a partir de los cuales calcular los impuestos federales indirectos internos e hipotizar los efectos que habría tenido un aumento de ellos, conociendo los ingresos estatales y municipales. Al mismo tiempo, al conocer la evolución del comercio exterior, se podía estimar la eventual participación de los impuestos aduaneros en el presupuesto de ingresos e hipotizar el efecto que sobre dichos ingresos tendría un aumento o una detaxación de bienes importados o exportados. En modo similar, con los indicadores disponibles, se podría estimar el efecto del gasto federal realizado a través de la Secretaría de Fomento en obras públicas directas —caminos y puentes— y por medio de subsidios —ferrocarriles— en las diferentes ramas productivas así como sus repercusiones en las finanzas estatales.

Como puede verse, hay un paralelismo entre conocimiento cuantitativo de las variables económicas y definición del presupuesto. A través de las primeras, el presupuesto no es sólo un asunto que compete a las autoridades del Estado sino también a la clase política y a la opinión pública en cuanto su definición se fundamenta en el universo económico, el cual se convierte con la estadística oficial en un conocimiento al alcance tanto de los nacionales como de los extranjeros con el resultado que las variables financieras relativas a los ingresos y al gasto federal pueden ser evaluadas no sólo sobre la base de los resultados alcanzados en los años precedentes sino también sobre la base de la realidad económica que fundamentan impuestos, tasas, gasto corriente y gasto de fomento. El resultado fue que la contabilidad del Estado federal dejó de ser del conocimiento de funcionarios y se fue transformando en un instrumento de conocimiento público, a partir del cual la clase política y la opinión pública podía elaborar su propia opinión en mérito al presupuesto y fundamentar, por lo tanto, su juicio sobre las iniciativas de presupuesto y las orientaciones del gobierno en relación con la política fiscal y la política del gasto federal.

2. Derechos económicos y presupuesto

El vínculo que se establece entre presupuesto y producto nacional nos señala que se ha ido formulando una nueva idea del espacio económico y del papel que en él deben tener tanto el Estado como los actores económicos y políticos. Esta nueva idea, de la cual la estadística es el

instrumento de conocimiento, es formulada contemporáneamente a la definición del presupuesto en el curso del debate público relativo a la Constitución de 1857, cuyo resultado fue el de garantizar por vez primera en la historia de México los derechos económicos de todos los actores sociales a través de la libertad de trabajo y de la prohibición de los monopolios (arts. 4 y 28) y los derechos de propiedad (arts. 26 y 27), asignando al poder judicial de la Federación la tutela y defensa de dichas garantías que forman parte integrante de las garantías individuales. La libertad de acción económica y los derechos de propiedad especifican el espacio económico en cuanto se sustentan en un contrato político según el cual los individuos sostienen con los impuestos y tasas el Estado y este último a su vez se compromete a destinar los recursos asignados para incentivar —"fomentar"— la reproducción de la riqueza y para garantizar los derechos ciudadanos y por lo que nos atañe el acceso de los individuos al mercado al menor costo posible para los individuos y el Estado.

Notamos así que el presupuesto es también un mecanismo a través del cual se garantiza por parte del Estado una organización económica favorable para la ciudadanía capaz de sustituir las formas organizativas menos eficientes bajo ciertas condiciones específicas. En esta forma, a través de los derechos económicos, se pone en el tapete de modo completamente nuevo la cuestión de los costos de transacción que involucra la organización económica, es decir, modificar el entorno institucional y las prácticas económicas prexistentes en modo tal que se superen las formas ineficientes de mercado y se logre un menor desperdicio de recursos para obtener un determinado quántum de producción.[13]

No obstante la imposibilidad de calcular la reducción de los costos de transacción determinada por la implementación de los nuevos derechos económicos por parte del Estado, podemos pensar que su reducción pudo tener un efecto positivo por la existencia de un entorno económico caracterizado todavía a mediados del siglo XIX por la ausencia de un verdadero mercado del trabajo, pues las formas de éste no eran monetarizadas e incluso serviles, por la inexistencia de un mercado formal de la tierra, dado que sobre la tierra existía una pluralidad de derechos de propiedad y de uso de corte comunitario, corporativo y

[13] Sobre la importancia de los derechos económicos y el papel del Estado para dar vida a nuevas formas organizativas de la economía, véase Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History*, New York, Norton, 1981, especialmente pp. 13-58 e *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, *passim*.

privado, así como por la ausencia de un mercado de capitales, pues existían solamente formas informales de crédito de corte usurero.[14]

El movimiento en favor de la implementación de los derechos económicos liberales capaces tanto de dar certeza a los actores económicos como de favorecer la incorporación de nuevos actores al mismo tiene un ritmo similar al que hemos descrito para el cálculo del producto nacional, pues fue fuerte durante la Reforma, repunta en los años de 1860-1870 y se expande a partir de 1880. A diferencia del relativo a la riqueza nacional que conoce una aceleración entre 1895 y 1910, la implementación de los derechos económicos se frena a partir de los primeros años de 1890, una vez aprobada la nueva ley minera. Probablemente su frenación esté en relación a la disminuida tensión que se registra en estos años a nivel de los derechos políticos, indicándonos así que derechos políticos y derechos económicos son complementarios en el sentido que la expansión o estancamiento de los primeros comporta un fenómeno similar para los segundos.

Uno de los primeros signos de la reactivación de la demanda de expansión de los derechos económicos fue el debate que se dio en los años de 1870 entre librecambistas y proteccionistas. Vale la pena decir que este debate ha sido interpretado incorrectamente por la historiografía olvidando que también en México como en otros países es un debate interno al liberalismo.[15]

Como bien puso en evidencia Ignacio Ramírez a comienzos de los años de 1870, el problema central en el debate entre librecambistas y proteccionistas era el relativo al trabajo: los proteccionistas eran favorables a la defensa de las manufacturas a través del arancel, con el fin de sostener la ocupación mientras los librecambistas sostenían que la mejor ayuda para la población sin trabajo era la expansión de la competencia económica en cuanto a que a través de ella se abrían nuevas posibilidades de trabajo.[16]

El debate entre librecambistas y proteccionistas no es así un debate sobre los aranceles aduaneros sino un debate más amplio relativo a la

[14] El primer autor en llamar la atención sobre el obstáculo que representaba la forma de organización económica para el crecimiento económico de México fue John H. Coatsworth, *Los orígenes del atraso*, Alianza editorial, México, 1990, pp. 95-99.

[15] Jesús Reyes Heroles, *El Liberalismo Mexicano*, FCE, México, 1984, vol. III, pp. 421-529. Analiza el debate entre protección y librecambio hasta los años de 1870 mostrándolo como dos posiciones casi antagónicas.

[16] Sobre el debate entre librecambistas y proteccionistas véase, en ausencia de estudios contemporáneos, Prieto, *Lecciones, op. cit.*, pp. 347-432 e Ignacio Ramírez, *Economía política*, Secretaría de Fomento, México, 1899, vol. II, pp. 89-126.

libertad de la acción económica que involucra por lo tanto la organización productiva del país y la relación entre dicha organización económica y el orden político e institucional. En efecto, mientras por una parte se sostiene que en la nueva organización económica el Estado no debe intervenir directamente promoviendo una política arancelaria proteccionista se argumenta también que la nueva organización económica puede nacer a condición que el Estado federal preserve "las condiciones generales para mantener esa alianza", es decir, el pacto federal, individualizando "los medios para que no se conviertan en hostiles medidas" dichas condiciones generales.[17] Los medios del Estado deben ser limitados de manera que no afecten la libertad de los actores económicos y deben ser, además, especificados en modo tal que se garantice la libertad económica de todos. Es a partir de estos principios que encuentran justificación "la inspección [federal] en las vías generales, la exclusividad en el impuesto marítimo, el respeto a las bases de la libre circulación y de los beneficios de los cambios".[18]

Como es propio del liberalismo decimonónico, las garantías económicas tuteladas por la Federación son de naturaleza esencialmente jurídica en cuanto toda la actividad económica es un espacio abierto a la acción de individuos y empresas, correspondiendo al Estado exclusivamente la definición de las reglas a las cuales todos, independientemente de la nacionalidad, de la colocación económica, social y política, deben sujetarse. En esta forma se excluye cualquier forma de intervención directa del Estado a nivel de la producción, de la circulación o de la distribución de la riqueza.

Esta misma caracterización de los derechos económicos y de la relación entre ellos y el Estado nos la ofrece también Ignacio Ramírez. Después de recordar que "los mexicanos hemos obedecido a ese movimiento torrentoso" de carácter universal, representado por la invocación de "los principales descubrimientos económicos para justificar no solamente el Código general, sino todos los secundarios de cada pueblo" sostiene que

> en nuestro Pacto Fundamental, entre otros principios económicos, hemos elevado al rango de leyes los siguientes: El trabajo humano debe ser libre, y cada individuo tiene derecho a sus propios productos; Todo modo de vivir por medio del trabajo y de instruirse en todas materias y por cualquier mé-

[17] Prieto, *Lecciones, op. cit.*, p. 283.
[18] *Ibid.*

todo, son libres; No habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptúanse únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora; Es propio del Congreso de la Unión establecer las bases generales de la legislación mercantil; y, al mismo tiempo, impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas; Es facultad exclusiva del legislador federal, establecer casas de moneda, fijar las condiciones de ésta, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas; Pertenece de igual modo al mismo legislador, imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; Las alcabalas y aduanas interiores han quedado constitucionalmente abolidas en toda la República; Y por último, el Congreso está autorizado para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas sus facultades y las que corresponden a los otros Poderes de la Unión.[19]

De las palabras de Ramírez emerge claramente lo que entendieron los liberales del siglo pasado por derechos económicos constitucionales, y nos permite por lo tanto precisar que ellos se configuran como aquellos que garantizan la libertad económica de los actores sociales al interior de un marco institucional y legal Federal. De allí que se insista en la libertad de trabajo y el goce de su producto bajo la condición que esta libertad no dé origen a una colusión de intereses que puedan favorecer la formación de monopolios afectando, por lo tanto, la libertad económica de los otros ciudadanos. Al mismo tiempo se precisa que el papel económico del Estado es esencialmente el de preservar la libertad de acción de los actores económicos a través de la regulación de la libre circulación de las mercaderías tanto al interior como al exterior del país. La regulación estatal aparece así como una regulación esencialmente de tipo indirecta, de apoyo externo a la actividad económica desarrollada por los individuos y las empresas, los cuales se aventajarán de la acción desarrollada por el Estado en favor de la uniformidad legislativa y administrativa y en favor de los mecanismos de mercado a través de la creación de un estándar monetario y de pesas y medidas evitando las prexistentes asimetrías en la circulación de las mercaderías.

El Estado no renuncia a desempeñar un papel positivo sobre el espacio económico porque, si bien dicho espacio debe ser ocupado exclusivamente por los individuos, al Estado corresponde el derecho de regu-

[19] Ramírez, *La Constitución y la economía política*, en *Economía política*, *op. cit.*, p. 160.

larlo y de preservarlo de la influencia de la política. Se podría sostener, sin embargo, que liberando el espacio económico de la intervención del Estado e independizándolo de la política, la vida económica terminaría por caer en las manos de los individuos que la utilizarían para perseguir sus intereses privados. En verdad, la distinción que establece el liberalismo entre el espacio económico y el espacio político apuntaba a un objetivo diferente, pues distinguiendo la economía de la política se buscaba individualizar, precisándolos, los mecanismos y los instrumentos susceptibles de ponerlos en interacción sin generar confusión entre los papeles económicos y los políticos. De allí que se insista que "el Congreso, para hacer efectivos los principios económicos sancionados por la Constitución, necesita desarrollarlos sistemáticamente",[20] y para desarrollarlos "se recomiende el presupuesto como la base fundamental de su arreglo", pues "el presupuesto es a la hacienda lo que la Constitución a la sociedad política".[21]

El presupuesto aparece así como un mecanismo gracias al cual en el pleno respeto de la autonomía que debe tener la economía de la política se logra generar una interacción de signo nuevo entre ambos espacios. La capacidad de interacción atribuida al presupuesto depende de que es un instrumento "discutible y público, sujeto al análisis, afianzado en la inflexibilidad de los guarismos", y es por lo tanto una manifestación de "la autenticidad de la soberanía, la designación inequívoca de los caracteres del pueblo como dueña de sus intereses, del gobierno como administrador de los intereses del pueblo".[22] El presupuesto es entonces el nexo entre la autonomía del orden económico y la del orden estatal en cuanto a que gracias a él se preservan y articulan ambas autonomías, convirtiéndose así en la manifestación y en el indicador público de "la gran cuestión social de un pueblo".[23] En síntesis, "sin ley de presupuestos, no hay organización posible en una nación".[24]

Aclarada la vinculación que se va estableciendo entre derechos económicos y presupuesto podemos tratar de ver, en ausencia de estudios sobre el argumento, hasta qué punto los derechos económicos establecidos por la Constitución de 1857 se fueron implementando y afianzando con efectos positivos tanto en la consolidación del cuadro institucio-

[20] *Ibid.*

[21] Prieto, *Lecciones, op. cit.*, p. 765.

[22] *Op. cit.*, p. 766.

[23] *Op. cit.*, p. 767.

[24] Ignacio Manuel Altamirano, *La votación de los presupuestos 18.05.1880*, en *Obras Completas*, CONACULTA, México, 1989, vol. XIX, p. 99.

nal relativo al presupuesto como en la reducción de los costos de transacción.

El movimiento de expansión de los derechos económicos encuentra su punto de origen en la desamortización de los bienes de las corporaciones, es decir, de "todas las comunidades religiosas, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida".[25] Hemos deseado precisar lo que se entendía por bienes de corporaciones porque la desamortización si bien tiene que ver con la tensión entre Estado e Iglesia no tenía como objetivo atacar a la Iglesia en cuanto institución religiosa, así como la desamortización no era una medida antiindia en cuanto afectaba los bienes de todos los ayuntamientos y no solamente de las comunidades indígenas apuntando especialmente sobre las tierras "dadas en arrendamiento, a censo enfitéutico, a como tierras de repartimiento, en las que no haya sido estipulado el pago de toda la renta en numerario, sino que toda parte de ella se satisficiera con la prestación de alguna cosa o algún servicio personal".[26] Con otras palabras, los bienes urbanos y rurales afectados por la desamortización eran los que poseían las comunidades eclesiásticas y las que los ayuntamientos, fueran indios o mestizos, hubieran repartido entre las familias concediéndoles el derecho de uso. A todos los usufructuarios de bienes eclesiásticos y de las municipalidades se les reconocía el derecho de prelación en favor del arrendatario y en el caso que éste no lo ejerciera en favor del subarrendatario o subinquilino adjudicándoselo "en propiedad por el valor correspondiente a la renta o censo enfitéutico que en la actualidad pagan, calculada como rédito al 6% anual".[27] Más aún, circulares sucesivas establecieron que en caso de renuncia de su derecho de prelación ésta "se haga constar precisamente en la escritura" del comprador, extendiéndose a los arrendatarios y subarrendatarios que fueran labradores pobres, indígenas y en general "a todos los necesitados" en el caso que

> todo terreno cuyo valor no pase de 200 pesos se le adjudique a los respectivos propietarios sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pagar

[25] Ley de desamortización de bienes de corporaciones 25.06.1856, art. 3º, en *Código de la Reforma o colección de leyes, decretos y supremas órdenes expedidas desde 1856 hasta 1861*, Imprenta Literaria, México, 1861.

[26] Reglamento de la ley de desamortización 30.06.1856, art. 1º, en *op. cit.*, p. 15.

[27] Ley de desamortización, cit., arts. 1º y 2º.

derecho alguno, y sin necesidad tampoco del otorgamiento de la escritura de adjudicación, pues para constituirlos dueños y propietarios en toda forma de lo que se les venda bastará el título que les dará la autoridad política, en papel marcado con el sello de su oficina.[28]

La desamortización de los bienes de las corporaciones documenta bien que los derechos económicos debían difundirse entre todos los actores sociales independientemente de su grado de riqueza con el fin, como leemos en el considerando de la ley de desamortización, que se eliminara "uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación", que era "la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública".[29]

La ausencia de un estudio seriado de las diferentes almonedas de los bienes desamortizados nos impiden estimar con alguna seriedad el monto de la tierra que pasó en manos privadas así como el porcentaje de ella que fue transferido en propiedad privada a labradores pobres y necesitados indios y mestizos.[30] Si tomamos el cálculo de García Cubas el valor de todos los bienes desamortizados en 1867 fue de 62.3 millones de pesos equivalente al 12.6% del valor de la propiedad total y al 25.5% del valor de la propiedad rural. A partir de esta estimación podemos formular la hipótesis de que la desamortización no necesariamente reforzó al segmento terrateniente prexistente sino que pudo abrir nuevos espacios de actividad productiva para los actores sociales rurales intermedios.[31]

La necesidad de liberalizar el mercado de la tierra no se detuvo en el proceso de desamortización sino que fue continuado en el curso de la segunda mitad del siglo XIX, a través de la llamada colonización (1883) y de alienación de las tierras baldías (1894). En ambos casos la operación tenía que ver con la difusión de los derechos de propiedad de las tierras baldías, de propiedad nacional. La ley de 1883 autorizaba a las compañías "para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción", conservando dichas compañías en compensación de sus gastos "hasta

[28] Circulares del 9.10 y del 7 y 8.11.1856, en *op. cit.*, pp. 31-32 y 34-35.

[29] Ley de desamortización, cit.

[30] Sobre la desamortización de los bienes eclesiásticos, véase Jan Bazant, *Alienation of Church Wealth in Mexico*, Cambridge University Press, Cambridge, 1971, pp. 9-13 y Robert J. Knowlton, *Los bienes del clero y la Reforma mexicana*, FCE, México, 1985, especialmente pp. 271-291.

[31] García Cubas, *Cuadro sinóptico, op. cit.*

la tercera parte de los terrenos que habiliten o de su valor".[32] La segunda ley, la de 1894, ampliaba la línea de la década precedente en cuanto a que no sólo tenía que ver con las tierras baldías de propiedad pública sino también con las tierras nacionales, las "descubiertas y medidas, por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello", las tierras de demasías o "terrenos poseídos por particulares con título primordial, y en extensión mayor que la que éste determine"; y, las excedencias, es decir, "los terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan; pero colindando con el terreno que éste ampare".[33] A diferencia de la legislación precedente, la de 1894 liberalizaba completamente el proceso de integración de la nueva tierra en cuanto a que eliminaba los vínculos previos que obligaban al propietario a poblarlas, a las compañías deslindadoras a venderlas y se establecía finalmente el gran registro de la propiedad de la República dependiente del gobierno federal y más precisamente de la Secretaría de Fomento. En el gran registro podía voluntariamente inscribirse la propiedad rural y con ello sería considerada por el gobierno federal como una propiedad perfecta, irrevocable y exenta de todo género de revisión, con el resultado que nadie podrá exigirles "en ningún tiempo la presentación de títulos o documentos primordiales, ni mucho menos sujetarlos a inquisición o revisión de ninguna clase, pues el simple certificado de una inscripción surtirá el efecto de un título perfecto e irrevocable sin que por ningún motivo pueda rectificarse la extensión superficial de la propiedad inscrita".[34]

Ambas leyes iban en la misma dirección de la desamortización: el pleno reconocimiento de la propiedad privada en cuanto derecho económico de los individuos y de las empresas. En esta forma todos los otros derechos de propiedad existentes en la República de corte comunitario o indivisos si bien no perdían su valor serían derechos secundarios perfectibles sólo cuando lograran pasar a la propiedad privada.[35]

[32] Ley sobre colonización 15.12.1883, arts. 18 y 21, en Genaro García, *Manual de la Constitución política mexicana*, Librería de Bouret, México, 1897, pp. 184-185.

[33] Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos 26.03.1894, arts. 1 a 5, en *op. cit.*, p. 189.

[34] Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, cit., art. 48. Véase Robert H. Holden, *Mexico and the Survey of Public Lands. The Management of Modernization*, De Kalb, Northern Illinois University Press, 1994, pp. 25-60.

[35] Sobre el significado social de la propiedad privada en esta segunda desamortización, véase Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, FCE-Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1993, pp. 104-107.

En términos cuantitativos esta segunda desamortización y el pleno reconocimiento de la propiedad privada no sujeta a ningún vínculo que pudiera perjudicar su fin productivo fue más significativa que la acontecida en el curso de la primera desamortización comenzada en 1856. Nuestros cálculos nos dicen que entre 1883 y 1906 fueron privatizados 74.5 millones de hectáreas con efectos especialmente significativos tanto para los ingresos federales como para el crecimiento de la agricultura comercializada, especialmente en las áreas nuevas de México, las del centro-norte y la costa norte.[36] Podemos añadir así que los efectos de esta innovación institucional fueron los de disminuir notablemente los costos de transacción que pesaban sobre la comercialización reforzando no sólo los derechos de propiedad sino también la mercantilización de la producción agrícola y ganadera.

Un proceso de similar reforzamiento de los derechos de propiedad se da a nivel minero al aprobarse en 1884 el código de minas que, abrogando las ordenanzas coloniales hasta entonces en vigor, establecían que la minería era una competencia federal. Con todo, el nuevo código no logró garantizar los plenos derechos de propiedad en cuanto las minas debían ser denunciadas por los privados, quienes no podían obtenerlas en propiedad total sino indefinida con la obligación, además, que la concesión perdería valor si las minas no eran explotadas en forma ininterrumpida.[37] Como se señalaba en 1892, el código no reunía "las tres condiciones de indiscutible eficacia para el desarrollo y prosperidad de la minería: facilidad para adquirir, libertad para explotar y seguridad para retener", lo cual llevó a la aprobación en 1892 de una sintética ley minera en la cual se reconocía la libertad de exploración minera y que la propiedad minera "será irrevocable y perpetua" titulada por la Secretaría de Fomento a través de un procedimiento extremadamente rápido. Se reconocía finalmente la "completa libertad de acción industrial" en lo que atañe a la utilización de las minas, la tecnología empleada y a la mano de obra "quedando, sin embargo, los dueños responsables por los accidentes que ocurran en las minas" en modo de no menoscabar "los intereses ajenos" de otros propietarios y de la mano de obra. Finalmente la ley minera eliminaba "el contrato lla-

[36] Véase cap. VI §3, Antonio Peñafiel, *Cuadro sinóptico informativo de la administración del señor general don Porfirio Díaz*, Secretaría de Fomento, Imprenta Secretaría de Fomento, México, 1910, pp. 73-74.

[37] El único estudio existente sobre la legislación minera es el de María del Refugio González, *La legislación minera durante el siglo XIX*, en *Minería mexicana*, Comisión de Fomento Minero, México, 1984, pp. 249-263.

mado hasta hoy de avío" que aventajaba a los comerciantes y rendía pobres a los mineros, permitiéndose la sociedad y la hipoteca sobre las pertenencias mineras.[38] La ley minera de 1909 recogió las ideas esenciales de la ley de 1894, reforzando las disposiciones relativas la propiedad minera y liberalizado ulteriormente la adquisición en propiedad y la forma de utilización de las minas.[39]

A imagen y semejanza de los derechos de propiedad sobre la tierra, los relativos a la minería se enmarcan en el mismo espíritu: reducir los costos de transacción de la producción minera para llegar al mercado y dar certeza no sólo a los propietarios ya presentes sino a aquellos que pudieran orientarse a esta actividad productiva, fueran ellos nacionales o extranjeros. Significativo, en este sentido es la abrogación de uno de los peores males de la minería mexicana del siglo XIX, de origen colonial, la apropiación del capital usurero de la mayor cuota de los beneficios mineros a través del avío, es decir, la anticipación de bienes a cambio de minerales o metales futuros que escondía un costo de transacción elevadísimo para los productores.

La reducción de los costos de transacción, a través de una nueva institucionalización de la organización económica, encuentra otro elemento significativo en el código de comercio de 1883, que traducía los preceptos constitucionales, según la cual

> la libertad mercantil no tiene o no puede tener más que tres clases de limitaciones: primero, por motivo de monopolio las limitaciones derivadas del que tiene el Estado en la emisión de moneda, papel moneda y correos, y del que tienen o pueden tener los particulares en virtud de los privilegios industriales, marcas mercantiles y propiedad literaria; segundo, por motivos extraños a todo interés de monopolio, las restricciones que tiene por objeto proteger los intereses fiscales, la seguridad pública o internacional, y la policía en sus diversas ramificaciones; y tercero, por motivos derivados del derecho civil, las restricciones que se funden en la incapacidad de las personas o en las obligaciones contraídas o sancionadas por la ley entre particulares.[40]

En esta forma el código mercantil implementaba el dictado constitucional relativo a la libertad de acción económica en la esfera del intercambio de los bienes reconociendo que el "comercio es la reunión de actos cuyo objetivo exclusivo es el lucro, mediante la compra, renta o

[38] Ley minera 4.06.1892, en García, *Manual, op. cit.*, pp. 166-180.
[39] González, *La legislación minera, op. cit.*, pp. 259-261.
[40] Jacinto Pallares, *Derecho mercantil mexicano*, s.p.i., México, 1893, p. 301.

permuta de los productos de la naturaleza, de la industria o del arte; de su aseguramiento o transporte, o de otras convenciones autorizadas por la legislación o permitidas por el uso".[41]

El recocimiento institucional del "lucro", de la ganancia, es no sólo un reconocimiento de la libertad de acción de los actores sociales en campo económico sino también y sobre todo el reconocimiento de una libertad de acción individual que nos reconduce tanto a los derechos constitucionales como a las normas que regulan las relaciones entre individuos. Estas normas habían sido objeto del Código civil para el distrito y los territorios federales aprobado en 1870 y sucesivamente adoptado por todos los estados entre 1871 y 1872 y del código civil federal promulgado en 1884.[42] A través del reconocimiento de la libertad de acción económica individual el código mercantil logró normar la actividad mercantil y de los comerciantes y las operaciones comerciales, permitiendo la formación de las compañías y de las diferentes formas de sociedades mercantiles, de contratos y de los medios de pago, asegurando además la propiedad mercantil y regulando las quiebras y el comercio marítimo.

Nos parece importante destacar que el código mercantil es el punto de llegada del movimiento favorable a la libertad de acción económica que había comenzado en 1867 con la aprobación del estándar de las monedas de oro, plata y cobre[43] y de la ley de ferrocarriles, telégrafos y teléfonos de 1881 que colocó bajo tutela federal "estas vías generales de comunicación y sus construcciones anexas".[44] Esta acción fue proseguida después del código a través de una nueva ley sobre vías generales de comunicación (1888), sobre marcas de fábrica (1889), la implementación del sistema métrico decimal (1895).[45]

El proceso de expansión de la institucionalización de los derechos económicos relativos a la libertad de acción y a los derechos de propiedad fue bastante intenso en los años de 1880, se desacelera en los años de 1890 y entra en una fase de estancamiento a partir de mediados de los años de 1890. En este sentido tienen una evolución similar a

[41] *Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos 1883,* Tip. Gonzalo Esteva, México, 1884, art. 1º, p. 5.

[42] Sobre el proceso de codificación civil, véase María del Refugio González, *Estudios sobre la historia del derecho civil en México durante el siglo XIX,* UNAM, México, 1981, pp. 111-113.

[43] Ley sobre moneda 27.11.1867, en García, *Manual, op. cit.,* pp. 241-244.

[44] Ley sobre reglamentación de ferrocarriles, telégrafos y teléfonos 16.12.1881, en *op. cit.,* pp. 230-230.

[45] *Op. cit.,* pp. 213-229 y 233-234.

la que conoce el proceso del presupuesto, que analizaremos en los capítulos siguientes, y que *grosso modo* podemos caracterizar como expansivo hasta los años de 1880 y regresivo especialmente a partir de 1895. Partiendo de la sintonía temporal entre derechos económicos y presupuesto, se desea subrayar el nexo entre ambos procesos y sus efectos negativos sobre el reforzamiento de los derechos económicos liberales, como lo prueba el hecho de que coexisten en 1910 una pluralidad de derechos antiguos y modernos con efectos negativos sobre los costos de transacción. En este sentido, entonces, podemos afirmar que los derechos económicos representan un referente implícito del presupuesto federal y que su expansión o estancamiento condicionan positivamente el presupuesto. En última instancia, el presupuesto aparece condicionado por el desarrollo no sólo de los derechos económicos sino también por el desarrollo más general de la libertad: sin libertad no puede haber presupuesto pues sin libertad se debilitan los controles que sobre él deben ejercitar el Congreso y la opinión pública.

3. El presupuesto y las competencias económicas del Estado

El análisis de la riqueza nacional y de los derechos económicos nos permiten decir que el vector que permitió que el presupuesto adquiriera su relevante importancia a partir de la República Restaurada fue la creciente interiorización de la noción de libertad política formulada por el liberalismo de la Reforma. En efecto, es a partir de la libertad política que es posible definir los derechos económicos y el espacio de la actividad económica con el resultado que el presupuesto, si bien se sustenta en los recursos y en la utilización de los mismos por parte del Estado, se convierte en el nexo entre la economía y la política, entre el mercado y el Estado. De allí que se pueda afirmar que la concepción liberal mexicana encuentra mucha similitud con la del liberalismo europeo y norteamericano donde el orden liberal tuvo que desarrollar, como en México, las políticas necesarias para implementar la relación entre libertad política y orden, entre libertad política y propiedad y entre libertad política y administración pública. En México, como en Europa y en Estados Unidos, el presupuesto aparece así como el instrumento público capaz de salvaguardar y profundizar la relación entre Estado y mercado.

La definición de los derechos económicos permitió no sólo el desa-

rrollo del presupuesto sino también significó una sustancial redefinición del papel económico del Estado federal. Esta redefinición no se dio de una vez sino que, como aconteció con la riqueza nacional y los derechos ecónomicos, fue objeto de una constante reformulación.

CUADRO I.2. *Regulación del estado federal del espacio económico, 1867-1913* *

Años	*Número de menciones*						
	Presupuesto	*Crédito público*	*Moneda*	*Fomento*	*Comercio exterior*	*Rentas internas*	*Legislación administrativa*
1868-1869							
1870-1871	3	2	2	3	2	0	3
1871-1872							
1875-1876	5	3	2	4	5	0	3
1876-1877							
1879-1880	5	5	2	4	4	3	0
1880-1881							
1884-1885	5	4	4	4	5	5	4
1885-1886							
1889-1890	5	5	5	5	5	2	5
1890-1891							
1894-1895	5	5	5	3	4	3	5
1895-1896							
1899-1900	5	5	5	2	5	3	5
1900-1901							
1904-1905	5	1	5	5	5	3	4
1905-1906							
1909-1910	5	1	5	5	4	4	5
1910-1911							
1912-1913	3	3	3	3	3	2	3

* El cuadro ha sido elaborado a partir de las temáticas expuestas en los informes presidenciales del periodo, *La hacienda pública de México a través de los informes presidenciales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1963, vol. I, pp. 136-177.

El cuadro I.2 nos muestra las constantes y las variaciones de las prioridades de la Federación en materia económica. Es significativo notar que a lo largo de más de medio siglo el Estado federal consideró que su competencia económica era esencialmente la regulación e implemen-

tación de los derechos económicos, la iniciativa y el ejercicio del presupuesto, con lo que ello comporta a nivel de los ingresos y del gasto público, la regulación monetaria y del crédito público y privado y finalmente la promoción económica a través de la regulación de las obras públicas y el comercio exterior. Se trata indudablemente de lo que podemos definir como las prioridades permanentes del Estado en materia económica, prioridades que nos dicen que estamos en presencia de un Estado mínimo con un número de funciones limitadas que justamente porque son reducidas pueden ejercer el efecto deseado de dar autonomía económica a los actores sociales a través de la garantía de sus derechos económicos y certeza institucional por medio de la regulación monetaria, del crédito y del comercio exterior, y contemporáneamente incentivarlos indirectamente por medio de un gasto público orientado a fomentar la demanda y a potenciar por lo tanto las fuerzas de mercado.

La información del cuadro I.2 nos permite también sostener que este interés permanente del Estado se caracteriza por una modulación variable en el tiempo. Notamos en el cuadro I.2 que el presupuesto siempre es comentado mientras las otras prioridades son relativamente poco tratadas hasta los años de 1880 para luego cobrar mayor peso. De tal suerte que se puede entonces afirmar que a través del ejercicio de sus funciones administrativas el Estado federal define y precisa su papel económico.

A partir de 1867 y hasta los años de 1880 siempre se menciona el presupuesto mientras que la regulación del comercio exterior tiene un peso menor, comparable al fomento de la economía que consistía en dotar al país de "mejoras materiales", es decir, los ferrocarriles, la comunicación telegráfica y la modernización de los puertos. Es observable también menor preocupación por la regulación monetaria, explicable sólo por la estabilidad de la moneda determinada por los buenos resultados de la acuñación de la plata. Esta última contrasta con un mayor interés por el crédito público, especialmente en lo que concierne a su reordenación y a la disminución de la deuda interna y externa. Notamos también la escasa preocupación por el reforzamiento del cuadro institucional de los derechos económicos, lo cual puede ser atribuido a que después de la fuerte conflictualidad que generaron las reformas hacendarias y presupuestarias en el periodo 1868 y 1872 el gobierno prefirió no recordar al Congreso la implementación administrativa de las mismas.

Se podría tener la impresión, sumado todo, que la acción económica

del Estado fue extremadamente limitada hasta 1880. Se trata, sin embargo, de una falsa impresión pues aparecen numerosas menciones a las rentas interiores, es decir, la contribución federal de los estados, al papel sellado y a los nuevos impuestos sobre el consumo; ellos señalan un nuevo interés de la Federación por el mercado interno.

En la década de 1880 el número de menciones a las diferentes acciones económicas del Estado se expande al interior del marco ya definido a partir de los años de 1860, pues nuevamente son las menciones al presupuesto las más regulares en el tiempo aunque la regulación monetaria, el crédito, el fomento, el comercio exterior aparecen de modo creciente pese a las variaciones temporales que dependen esencialmente de factores coyunturales. De allí que mientras el interés y la preocupación del Estado por el crédito público es permanente entre 1880 y 1900, la regulación monetaria y las obras públicas concentran el interés del Estado en el campo económico al despertar el siglo XX. La preocupación por la regulación del comercio exterior y por las rentas internas se reflejan en el elevado número de menciones que reciben en los mensajes presidenciales, así como no se pierde totalmente a partir de 1900 la atención que debe dar el Estado a los derechos económicos a través del perfeccionamiento de la legislación y la administración hacendaria. No obstante todo, un hecho merece ser mayormente destacado: no hay en todo el periodo considerado ninguna mención a un papel directo del Estado en materia económica. Ni siquiera en los años de crisis de 1883-1885, de 1892-1893 y de 1905-1907 se registra una reacción del Estado orientada a contener y a regular los efectos de los ciclos adversos.

Estamos ahora en condición de precisar que la evolución ocurrida entre 1867 y 1913 atañe esencialmente a que el Estado logró precisar con mayor claridad su función económica en gran medida gracias al ejercicio constante de sus facultades relativas al presupuesto. En efecto, es sólo a través de la iniciativa, la definición y el ejercicio del presupuesto que los cuerpos del Estado logran individualizar y dar continuidad en el tiempo a la participación económica de la Federación. Gracias al presupuesto el Estado logra especificar, como lo ilustra la irregularidad de las menciones relativas a la moneda, al crédito, al comercio exterior, las otras competencias.

El mayor número de menciones a las competencias económicas del Estado federal está asociado no sólo con el ejercicio del presupuesto sino también con la reformulación que acontece a nivel del pacto fe-

deral. Las mayores competencias federales favorecen la idea que "no hay, pues, soberanía ni independencia en los estados; pero sí hay libertad, porque son libres para moverse dentro de la esfera de acción que les ha trazado el pacto federal, haciendo todo aquello que no les está prohibido por la ley".[46] La libertad, una vez más, está contenida en lo que no está expresamente prohibido en las normas constitucionales con el resultado de atribuir al Estado federal un papel fundamental en el proceso de regulación del espacio económico, pues es la Federación la que debe tanto "fomentar el desarrollo de los intereses recíprocos" entre Federación y estados como fomentar la cooperación entre Federación y actores ecónomicos. En esta forma se podrá "acometer con vigor las grandes obras materiales que exigía con imperio la necesidad".[47] A través de la realización de estas "obras materiales", es decir, los ferrocarriles, los telégrafos, los puertos, los canales de riego y la protección de los derechos económicos se favorecía el desenvolvimiento de "todos los intereses" y se abrían "nuevas perspectivas al trabajo perseverante y honrado" permitiendo el surgimiento de "una paz que algunos han llamado mecánica" que con el pasar del tiempo se ha "convertido en institución social, en principio fundamental".[48]

Se comprende así cómo las competencias económicas de la Federación favorecen la progresiva afirmación de una función que va más allá de la mera defensa de los derechos y garantía de los intereses económicos. Ahora se extiende a reconocer al Estado su función de armonizar todos los intereses sociales y regionales existentes en el espacio geohistórico mexicano gracias, fundamentalmente, a la capacidad del gasto federal de estimular el fomento material y cultural del país. La armonización de la pluralidad de intereses complementaba mas no alteraba la fisonomía de la libertad de acción reconocida a todos los actores; por el contrario, terminaba por reforzarla, pues el sostén del Estado federal abría "nuevas perspectivas al trabajo perseverante y honrado".

La expansión de las competencias económicas de la Federación es visualizable en los tratados y manuales de economía a partir de la década de 1880. A diferencia de los publicados entre 1850 y 1880, ahora se empieza a poner el acento en un actor social: el empresario. El empresario y específicamente la legitimidad de las "ganancias del empresario"

[46] Rafael de Zayas Enríquez, *Los Estados Unidos Mexicanos. Sus progresos en veinte años de paz*, H. A. Rost, Nueva York, 1897, p. 41.
[47] *Ibid.*
[48] *Op. cit.*, p. 42.

aparecen especificados en la enseñanza de economía política impartida en la Escuela Nacional de Ingenieros a partir de 1886.[49] Su caracterización divulgativa es posterior, en los años de 1890, cuando el empresario es presentado como "la persona que descubre una producción ventajosa y que liga, combina y organiza los diversos factores que intervienen" en la producción y se destaca el papel positivo que desarrollan autónomamente o en asociación con otros empresarios en la división del trabajo y en la circulación de la riqueza.[50]

A partir de los últimos decenios del siglo pasado se puede notar una acentuación del papel económico del Estado federal que empieza a ser considerado como un actor fundamental en el proceso de producción de nueva riqueza a través del estímulo a los empresarios nacionales y favoreciendo a una mayor asociación entre éstos y el capital extranjero. El acento sobre la incentivación del empresario subraya la función de promoción indirecta que se confiere al Estado, ya que en la época nadie lo consideraba como el forjador de un "bloque orgánico de intereses económicos y políticos" con el resultado que "el gobierno mexicano no opera una estrategia de contrapeso, de la que no tiene necesidad, y trata más bien de favorecer lo que parecía ser un equilibrio autorregulador entre diferentes fuerzas".[51]

Una mejor comprensión de la expansión de las competencias económicas del Estado federal, a fines del siglo pasado, se puede obtener releyendo al mejor exponente del pensamiento económico del porfiriato tardío, Pablo Macedo.[52] Los tres estudios de Macedo son, por orden, *La evolución mercantil, Las comunicaciones y obras públicas* y *La hacienda pública*. La secuencia es de por sí indicativa, pues nos ilustra el orden mental liberal reflejado en el hecho que el mercado es la fuerza propulsiva de las transformaciones que acontecen en el espacio eco-

[49] Andrés Clemente Vásquez, *Programa de la cátedra de economía política en la Escuela Nacional de Ingenieros*, Imprenta del Gobierno Federal, México, 1886, p. 4.

[50] Genaro García, *Nociones de Economía Política*, Librería de la viuda de Ch. Bouret, México, 1899. Hemos tomado este ejemplo porque se trata de un volumen destinado a la enseñanza secundaria y por el hecho de que entre 1899 y 1902 se hicieron bien cinco ediciones.

[51] Paolo Riguzzi, "México, Estados Unidos y Gran Bretaña, 1867-1910: una difícil relación triangular", *Historia Mexicana*, 1992, núm. 3, pp. 423-424.

[52] Pablo Macedo, *La evolución mercantil; comunicaciones y obras públicas; la hacienda pública. Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México*, J. Ballesca, México, 1905. Estos estudios hacen parte originariamente de la gran obra dirigida por Justo Sierra, *México. Su evolución social*, Ballesca, México, 1900-1902. La importancia del contexto intelectual y doctrinario de esta obra y en especial de la importancia jugada por el pensamiento positivista y de su interacción con el liberal ha sido espléndidamente reconstruida por Charles Hale, *The Transformation of Liberalism in Late Nineteenth Century Mexico*, Princeton University Press, Princeton, 1989, pp. 169-244.

nómico a través del desarrollo de las comunicaciones y las obras públicas permitiendo el encuentro entre Estado y mercado gracias a la reorientación que el Estado da a la hacienda pública.

La estructura diacrónica de los estudios de Macedo le permite poner en evidencia que el progreso alcanzado por el país, resultado del encuentro entre las fuerzas del mercado y de la acción del Estado, tiene su punto de partida en la revolución liberal. La revolución permitió la liquidación de las viejas prácticas prohibicionistas y su sustitución por políticas liberales gracias a las cuales se logró liquidar no sólo "las prohibiciones que formaban la base del régimen de nuestro comercio exterior" sino también "las dificultades y trabas en el tráfico interior" que era el más perjudicado en el viejo orden económico en cuanto sobre el mercado interno pesaba "la falta de caminos y el deplorable descuido de los pocos que había " y "la inseguridad pública que] no sólo existía en los campos y en los caminos, [y] alcanzaba hasta a las poblaciones aún de importancia".[53]

Este movimiento positivo de liberación del espacio económico de las trabas de origen colonial si bien encuentran su fundamento en "las condiciones creadas por la orientación hacia la libertad de nuestras leyes fundamentales" su verdadero punto de partida es "después de 1867", pues "sólo entonces comenzó la verdadera evolución mercantil de México".[54] En el curso de esta evolución positiva, Macedo sostiene que si bien

> nuestra unidad política se constituyó a la restauración de la República en 1867, nuestra unidad económica se consumó el 1º de Julio de 1896, al quedar bien y perdurablemente establecido, por el derrumbe de las barreras levantadas por nosotros mismos, que nuestros intereses son unos solos desde los Estados Unidos hasta Guatemala y desde el Atlántico hasta el mar Pacífico.[55]

No obstante que la concepción liberal de Macedo sea similar a la elaborada a partir de mediados del siglo XIX, se diferencia de la precedente en su insistencia en el mercado interno concebido como un mercado único, de corte nacional, regulado a través del encuentro espontáneo entre oferta y demanda. Es importante subrayar la insistencia en el mercado único para precisar que el liberalismo económico del siglo pasado

[53] Macedo, *La evolución mercantil, op. cit.*, pp. 63-64.
[54] *Op. cit.*, p. 83.
[55] *Op. cit.*, p. 120.

no es, como se ha sostenido, orientado exclusivamente a la apertura de la economía hacia los mercados externos sino que esta reinvidicación se inscribe en una idea mayor capaz de englobar tanto el comercio exterior como la circulación interior. En efecto, planteando el problema de la formación de un mercado único, nacional, Macedo insiste en la liquidación de todas las barreras a la circulación de hombres, mercaderías y capitales.

El mercado único es visto como el fundamento del prodigioso crecimiento de la vida económica entre 1880 y 1900, aceleración favorecida por la expansión de las comunicaciones —ferrocarriles y telégrafos—, de las inversiones extranjeras y nacionales y de la producción minera, "merced a la introducción de poderosas maquinarias, nuevos métodos de trabajo y una considerable masa de capitales". Estas nuevas ramas productivas favorecieron, a su vez, "la creación de industrias de toda especie, antes ni siquiera imaginadas aquí como realizables".[56]

El liberalismo económico es entonces un pensamiento mucho más vasto y articulado, que contempla no sólo la creación de un espacio económico autónomo para los actores sociales sino también la necesidad de que su acción se vea incentivada a través de políticas de sostén que premien el interés general sobre los intereses específicos de un productor o de un grupo de productores. Macedo, como otros liberales, define el interés general como aquel que pone al alcance de los consumidores productos a precios decrecientes. En esta óptica su juicio se tiñe de escepticismo pues, nos dice,

> si se estudian de cerca los hechos y se comparan los precios de las mercancías de general consumo en un periodo de veinte o veinticinco años a esta parte, se hallarán fenómenos singulares y, como resultado dominante, que si ciertos efectos han bajado, los más han conservado su antiguo nivel o han aumentado de precio".[57]

La segunda generación liberal, que hemos ejemplificado a través de Macedo, precisa los elementos constitutivos del espacio económico liberal especificando que su referente central es el mercado único y su objetivo el bienestar de todos los consumidores. En esta forma se afirma que el espacio económico tiene una autonomía de la política y del Estado gracias a su autorregulación basada en los precios y que su in-

[56] *Ibid.*
[57] *Op. cit.*, pp. 120-121.

teracción con el espacio político depende del hecho que siendo su fin último el bienestar de los consumidores el Estado debe garantizar e implementar la libertad de acción económica y los derechos de propiedad.

La liberalización del espacio económico no es entonces la creación de un espacio sin conexión con la política. De allí que Macedo subraye el papel positivo jugado por el mejoramiento de la legislación mercantil y en especial del Código de Comercio de 1884 y de 1889, sosteniendo que "ha favorecido el desarrollo de los negocios, estableciendo y reglamentando cuerdamente las sociedades anónimas y dotándonos de reglas y preceptos generalmente claros y acomodados a nuestra época".[58] Macedo agrega al Código de Comercio las leyes que han regulado la actividad bancaria, la bolsa de comercio y las emisiones de bonos y acciones.

Este mismo esquema analítico lo volvemos a encontrar en el segundo ensayo de Macedo relativo a las comunicaciones y obras públicas, en el cual vemos una profundización de la función que tiene la Federación en cuanto dinamizador del espacio económico. En efecto, nuestro autor subraya con fuerza que el crecimiento de las comunicaciones encuentra su "principio fundamental en un monopolio de hecho" de los telégrafos, en un monopolio de derecho del correo y en una política "que llamaremos restrictiva" en lo que atañe a los ferrocarriles.[59]

La política restrictiva concerniente a los ferrocarriles es la que se delineó a partir de 1892 la cual, "por contraste con la que venía dominando desde 1880", se caracteriza por "el sistema de severa previsión y de inflexible método que ha presidido a la organización de nuestra hacienda pública".[60] Nuestro autor ve bosquejada esta nueva orientación en la exposición del Secretario de Hacienda y la sintetiza subrayando las palabras de Limantour, quien sostenía que "los lineamientos generales de la política de Gobierno en materia de ferrocarriles y de obras en los puertos" dependen de la situación del "Tesoro Federal y las condiciones económicas del país".[61]

Emerge así el rasgo que redefine en los últimos decenios del siglo pasado la relación entre espacio económico y espacio estatal, relación que se presenta ahora mayormente mediada por la situación de la

[58] *Op. cit.*, p. 125.
[59] Macedo, *Comunicaciones y obras públicas, op. cit.*, pp. 291-292.
[60] *Op. cit.*, p. 207.
[61] *Op. cit.*, p. 208.

hacienda federal y, en menor medida, por los intereses generales del país. Esta idea se traduce en la necesidad de formar "el plan general de las líneas y obras que con preferencia a cualesquiera otras deban ejecutarse en el país, tanto porque llenan fines propiamente federales cuanto porque satisfagan las necesidades más apremiantes de la República en materia de tráfico".[62] Notamos así la redefinición de la doctrina económica prexistente concebida como garantía de la autonomía del espacio económico y de los actores sociales, a la cual se agrega ahora la atribución al tesoro federal de una acción de incentivación de los mismos. Sin embargo esta incentivación no tiene como fin garantizar todos los intereses sino que obedece, como decía Limantour, a un plan de vincular activamente los actores económicos, las necesidades generales de la república y los recursos federales existentes. De allí que la novedad significativa a partir de los años 1890 sea la reformulación y especificación del concepto de fomento, de promoción, que había acuñado el primer liberalismo a partir de los años de 1850.

El concepto de promoción se presenta a fines del siglo XIX estrechamente vinculado con las posibilidades financieras del Estado adquiriendo así un contenido específico y preciso. Es esta mayor conexión entre fomento y hacienda federal que termina por atribuir al presupuesto su connotación de instrumento operativo en cuanto, como nos dice Macedo, "la Hacienda pública de los Estados abarca el conjunto de su vida nacional" con el resultado que

> aquellas pilas de números distribuidos en las hojas de un voluminoso libro, por muy pocos consultado, son la medida de la prosperidad o de la pobreza de un país, de sus fuerzas productoras, de sus tendencias y de sus propósitos, de su decadencia o de su progreso, de sus instituciones políticas y económicas, de sus tradiciones y de su cultura, de su poderío y aun de sus futuros destinos.[63]

El presupuesto se presenta, por lo tanto, como el instrumento a través del cual el Estado favorece la integración del espacio geohistórico impulsando a viejos y nuevos actores económicos a desarrollar nuevas y prexistentes actividades económicas. De allí que Macedo introduzca en su estudio sobre la hacienda pública cuatro apéndices relativos a la reorganización de los ferrocarriles, a la reforma monetaria, a la reorga-

[62] *Op. cit.*, p. 212.
[63] Macedo, *La Hacienda pública, op. cit.*, p. 370.

nización de la deuda exterior y a la discusión del presupuesto. El análisis del principal *corpus* de doctrina económica del tardo porfiriato nos ilustra una interesante transformación en la concepción del papel económico del Estado en la expansión del espacio económico. A partir de la diferenciación entre economía y política elaborada en el primer liberalismo, el de fines del siglo XIX tiende a concentrar la atención sobre algunos temas, abandonando las caracterizaciones generales dadas en el periodo precedente. Ahora se insiste especialmente sobre el papel estratégico que debe jugar la hacienda federal y, más precisamente, el gasto público en la definición y ampliación del espacio económico.

Las novedades significativas son bien ilustradas en los numerosos escritos de hacienda pública que, a partir de fines de los años de 1880, tratan de sistematizar y ordenar las disposiciones legislativas relativas a la hacienda pública y al presupuesto. Los estudios de Emiliano Busto,[64] de Luis G. Labastida,[65] de Prosper Gloner,[66] de Juan Castillo[67] y de Carlos Trejo Lerdo de Tejada[68] son seguramente los más importantes. Lo que acomuna a todos estos autores es insistir que el presupuesto es esencialmente un documento que da orden y coherencia a la política económica desarrollada por el gobierno a través del gasto federal, olvidando su carácter político y administrativo subrayado, en cambio, entre 1850 y 1890. Todos estos autores participan de la visión, que encontramos bien ejemplificada en Castillo y es común a la tradición liberal que "el estudio de los presupuestos de una Nación da la medida de su progreso o atraso". Ellos privilegian esencialmente su dimensión técnica y sostienen que el presupuesto tiene la capacidad de ilustrar "la regularidad o torpeza con que funcionan todos los ramos de la administración, las excelencias y defectos de la gestión hacendaria, el monto, naturaleza, clasificación y amortización de la Deuda, el servicio financiero de la misma y, muy especialmente, las previsiones y reservas que demuestran la solvencia del Erario y el estado de la Hacienda pública".[69] Se puede así observar cómo el presupuesto de documento político y administrativo que poseía hasta los años de 1880 tiende rápidamente a asumir una connotación casi exclusivamente administrativa.

[64] *La administración pública en México,* Dupont, París, 1889.

[65] *Estudio histórico y filosófico sobre la legislación de los bancos,* Imprenta del Gobierno, México, 1889 y *Estudio de las leyes federales sobre administración local,* Oficina Impresora, México, 1899.

[66] *Les finances des États Unis Mexicains,* Puttkammer, Berlín, 1896.

[67] *Los presupuestos, op. cit.*

[68] *Derecho administrativo mexicano: su formación y desarrollo de 1810 a 1910,* Tip. F. Díaz de León, México, 1911.

[69] Castillo, *Los presupuestos, op. cit.,* pp. 39-40.

Esta última característica es observable en la redefinición de los objetivos del presupuesto que se presentan como

> los fundamentos que dieron margen a la creación o permanencia de los impuestos que constituyen los ingresos, a las operaciones financieras y de crédito público, y a las atenciones del Erario, exacción de contribuciones, gastos de administración, pagos de subvenciones o subsidios y de obras de utilidad pública y demás servicios que constituyen los egresos.[70]

La segunda generación liberal insiste en caracterizar el presupuesto como un instrumento capaz de sintetizar la capacidad de coerción fiscal y el gasto público que puede desarrollar el Estado teniendo en cuenta los vínculos que sobre ellos gravan y más precisamente la capacidad productiva, la deuda pública y las necesidades del progreso tecnológico que reclama el país. Con otras palabras, el presupuesto se convierte en un documento funcional a la política económica del gobierno, que a su vez debe desarrollarse en una situación de equilibrio entre ingresos y gastos públicos.

[70] *Ibidem.*

II. CONGRESO Y EJECUTIVO

EL PROCESO DE FORMACIÓN y consolidación del presupuesto encuentra su punto de partida en la voluntad de reformar en la década de 1840 el viejo sistema fiscal mexicano heredado de la Colonia. Esta voluntad reformadora se presenta asociada a la redefinición tanto del liberalismo como del federalismo, como lo atestigua el Acta de Reforma de 1847. El debate sobre las finanzas federales precede y acompaña la Constitución de 1857 y se inscribe en la idea liberal de garantizar no sólo los derechos económicos sino los políticos, estableciendo una nueva relación entre economía y política a través del presupuesto.

El presupuesto presenta entonces no sólo un referente económico, que hemos explorado en el capítulo precedente, sino un referente político en cuanto que en su definición y ejecución participan tanto el gobierno, a través de la iniciativa y de su ejercicio, como el Congreso, a través de la aprobación y el control sobre su ejercicio por parte del poder ejecutivo así como sus agentes, las secretarías de Estado.

De allí que sea necesario estudiar ahora el referente político del presupuesto en modo tal de comprender la caracterización y la evolución de sus fundamentos políticos.

1. ELABORACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO

Entre 1845 y 1855 se produjo un hecho sobre el cual conviene detenerse. En este decenio se afianza la idea que la renovación fiscal podía convertirse en una poderosa herramienta para favorecer tanto la transformación económica como para expandir el papel político del Congreso.

La conjugación de esta doble dimensión que daba al Estado la connotación de empresa económica y de empresa política la encontramos en la Constitución de 1857, que contiene la primera inequívoca caracterización del presupuesto. Por vez primera en la historia de México la Constitución define la esfera financiera de la Federación a partir del presupuesto. Ella asigna al Congreso la facultad de aprobar "el presu-

puesto de los gastos de la federación [...] e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo".[1] El significado político del presupuesto es así susceptible de ser comprendido partiendo del dictado constitucional según el cual el presupuesto se forma a partir de las necesidades financieras de la Federación. Estas necesidades reflejan sus fines y objetivos: necesidades que nacen de la dirección federal establecida por la Constitución y más específicamente del funcionamiento de los poderes constitucionales (ejecutivo, legislativo y judicial); necesidades asociadas a los objetivos de derecho y de potencia, es decir, el ejercicio de la justicia, el control sobre la policía y los militares y el ejercicio de la representación exterior del país; y, finalmente, las necesidades de promover la cultura y la prosperidad del país, es decir, administrar el territorio, tutelar los intereses sociales, desarrollar la educación y administrar el gasto y los ingresos federales. En este sentido la norma constitucional relativa al presupuesto no puede ser comprendida autónomamente de los títulos de la Constitución relativos a la división de poderes (título III) y a los estados de la Federación (título V).

La Constitución establecía también que el segundo periodo de sesiones del Congreso se destinará, "de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo el día penúltimo del primer periodo de sesiones".[2] En esta forma se establecía constitucionalmente que el presupuesto debía ser discutido, aprobado y controlado por el Congreso y, por lo tanto, que el Congreso y Ejecutivo serían corresponsables de la dimensión financiera de la Federación. Este doble referente del presupuesto, Congreso y Ejecutivo, nos ayuda a entender por qué el Estado tiene una finalidad diferente a las empresas privadas. En efecto, su objetivo no es generar beneficio sino bienes públicos para la ciudadanía. Para lograrlo, el Estado transforma los valores materiales del gasto público, expresados en pesos, en valores inmateriales que son los que el Estado persigue a nivel de derecho, de potencia, de representación exterior, de justicia, de cultura y de prosperidad de sus ciudadanos. De allí deriva que la actuación del presupuesto no puede ser exclusivamente de naturaleza económica sino política, lo cual implica dividir las funciones de los poderes encargados de implementarlo asignando al

[1] *Constitución de 1857*, art. 72, fr. VII, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, México, 1957, p. 618.

[2] *Arts. 68 y 69*, en *Ibid.*, p. 616.

Congreso el poder de aprobarlo y vigilarlo y al Ejecutivo el poder de dar concreción a objetivos proveyendo a la "exacta observancia" administrativa del presupuesto a través del Secretario de Hacienda.[3]

Dos son entonces los principios políticos rectores del presupuesto según la norma constitucional de 1857: el principio de que las necesidades financieras dependen de los fines y objetivos del Estado federal y el principio que el control sobre la implementación de los mismos por parte del ejecutivo lo debe ejercer un poder independiente, el Congreso. Este doble principio es subrayado por el hecho de que los artículos constitucionales relativos al presupuesto fueron elaborados por la comisión de hacienda integrada por Guillermo Prieto, Pedro Escudero Echánove, Ponciano Arriaga y Mateo Echaíz.[4] Más aún, al parecer, de alguna manera pudieron participar indirectamente otros constituyentes como Ignacio Ramírez, Félix Moreno y Romero, León Guzmán, Ignacio Ochoa Sánchez y José María Mata por la activa participación que estos últimos tuvieron en el debate sobre los impuestos indirectos y directos y sobre la soberanía financiera de la Federación y de los estados.[5] La difundida cultura política sobre el presupuesto, considerado como un instrumento económico y político, nos ayuda a comprender por qué los artículos constitucionales fueron aprobados por unanimidad y sin discusión por el Congreso.[6]

La unanimidad respecto a estos dos principios por parte de la clase política y de la opinión pública también depende de otro hecho. El Congreso en su función de control independiente de las necesidades financieras del Estado federal actúa en cuanto representante de la nación, lo cual significa, con otras palabras, que la representación nacional era responsable ante los electores que los habían elegido en el Congreso. Existe así un nexo entre presupuesto, Congreso y ciudadanía que visualizamos en las garantías constitucionales. El título I de la sección I de la Constitución contiene cinco artículos que nos permiten

[3] Art. 85, fr. I y art. 86, en *Ibid.*, pp. 621-622.

[4] Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, El Colegio de México, México, 1957, p. 12.

[5] *Op. cit.*, pp. 760-763. Haciendo referencia a este debate, Zarco nos proporciona un cuadro sintético de la cultura económica de los constituyentes diciendo que tanto entre los favorables como los opositores de la soberanía financiera de los estados y de la Federación "no faltaron a veces buenas ideas económicas. El señor Prieto dio nuevas pruebas de sus conocimientos prácticos en materias de hacienda. El señor Ramírez estuvo rico en paradojas. El señor Guzmán con mucho método y claridad explicó el artículo y consintió en que se concediera un plazo para que se planteara el nuevo sistema y el señor Mata fue evidentemente el que pareció dotado de ideas más firmes, más progresistas y más fundadas en la ciencia económica", *op. cit.*, p. 763.

[6] *Op. cit.*, p. 654 para el art. 72, y p. 687 para los arts. 69 y 69.

comprender la vinculación entre los derechos del hombre, el presupuesto y el sistema fiscal cuyo fundamento es la libertad de "profesión, industria o trabajo" y del aprovechamiento de "sus productos".[7] A partir de este fundamento, la libertad económica, se excluye que el Estado pueda construir su vida económica a través de prestaciones obligatorias, o sea, por constricción.[8] De allí que cualquier servicio no voluntario prestado al Estado debe ser adecuadamente retribuido[9] con el resultado que los bienes necesarios que requiere la Federación deben ser obtenidos a través de la imposición —tasas e impuestos—, la utilización de su patrimonio mobiliario e inmobiliario y, eventualmente, de la expropiación de bienes privados. En este último caso, por el hecho de que la propiedad privada es garantizada constitucionalmente, ella no puede ser ocupada "sino por causa de utilidad pública y previa indemnización".[10]

Las normas relativas a los derechos del hombre encuentran una ulterior explicitación en el hecho de que los derechos no pueden disociarse de los deberes y de allí que sea deber de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio que resida" y que esta contribución de los ciudadanos debe ser dada de "manera proporcional y equitativa".[11] Nótese, en primer lugar, que la norma constitucional habla de contribución a los gastos públicos y por lo tanto los impuestos no son otra cosa que esto: una contribución que los ciudadanos dan al Estado para que éste pueda llevar a cabo sus fines, cuyo objetivo último es justamente el mejorar la condición de sus naturales y ciudadanos. La contribución debe ser, además, proporcional a sus ingresos y equitativa en modo tal que no anule la posibilidad de que los individuos, gracias a sus acciones económicas, puedan incrementar sus ingresos.

Los derechos y deberes económicos y financieros de la ciudadanía nos explican que el Congreso es considerado el órgano capaz de controlar que los fines y objetivos que desarrolla el Estado sean efectivamente perseguidos. El Congreso, en efecto, es el único poder que re-

[7] Art. 4, en Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 607.

[8] "Nadie puede ser obligado a prestar servicios, trabajos personales, sin la justa retribución y su pleno consentimiento", art. 5, en *ibid.*, p. 607.

[9] Ninguna persona [...] puede [...] gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público y estén fijados por la ley", art. 13, en *ibid.*, p. 608.

[10] Art. 27, en *ibid.*, p. 610.

[11] Art. 31, fr. II, en *ibid.*, p. 611. Este artículo fue, como los relativos al presupuesto aprobado sin discusión. Sobre el significado de la igualdad tributaria, véase Marcello Carmagnani, *Finanzas y Estado en México, 1820-1880,* "Ibero-Amerikanisches Archiv", 1983, núm. 3-4, pp. 297-298.

presenta la pluralidad de intereses presentes en el espacio nacional mientras los secretarios de Estado son nombrados por el presidente y pueden, por lo tanto, ser portavoces de intereses sectoriales.

Los principios políticos que están a la base del presupuesto nos indican que descienden, en última instancia, del Estado constitucional activado por la Reforma liberal entre los años de 1840 y de 1860, de la cual la Constitución de 1857 representa el momento culminante. El significado más general de la transformación acontecida en esta década va buscado en qué la élite política y la opinión pública establecieron, por vez primera, una relación inequívoca entre gobernabilidad y presupuesto en el sentido que la amplitud de consenso en torno a las garantías constitucionales y al presupuesto subraya la interiorización del principio que el Estado es una entidad política y económica que para desarrollar su acción requiere de una autonomía financiera. Es a través de su autonomía financiera que el Estado podrá ejercer lo que hasta entonces no había logrado, es decir, la centralización de las decisiones políticas evitando los riesgos de ingobernabilidad conocidos precedentemente.

Los dos principios del presupuesto analizados, el de las necesidades financieras y el de la corresponsabilidad entre el Ejecutivo y el Congreso no son de por sí suficientes para garantizar que el presupuesto pueda convertirse realmente en un instrumento eficaz. La verdad es que si bien aparentemente regulaba económicamente y políticamente la autonomía financiera de la Federación, las normas constitucionales carecían de una verdadera posibilidad de aplicación en cuanto no estaban suficientemente relacionadas con la forma de gobierno, la federal, pues no especificaban suficientemente la soberanía financiera de la Federación y la de los estados. La ausencia de esta distinción en la Constitución de 1857 no responde a una ausencia de ideas por parte de la comisión de hacienda. El art. 120 del proyecto constitucional decía: "Los Estados para formar su hacienda particular sólo podrán establecer contribuciones directas. La Federación sólo podrá establecer impuestos indirectos y formará parte del Tesoro federal el producto de la enajenación de terrenos baldíos."[12] Sin embargo, en el curso del debate parlamentario este artículo fue rechazado por 55 votos contra 24.[13] El debate en el Congreso Constituyente nos muestra un dato importante: los constituyentes se concentraron en la discusión técnica y olvidaron la política.

[12] Zarco, *Crónica, op. cit.*, p. 760.
[13] *Op. cit.*, p. 763.

En efecto, el debate se concentró en cuestiones nominalísticas y en especial sobre la caracterización de los impuestos indirectos y directos olvidando así que "la comisión quería separar enteramente la Hacienda federal de la hacienda de los Estados" estableciendo una doble soberanía en materia de hacienda.[14]

La ausencia del principio de la soberanía financiera de la Federación y de los estados se puede comprender mejor si tomamos en cuenta que uno de los motivos aducidos en el debate parlamentario para no aprobar el proyecto del artículo 120 fue que "en disposiciones ya aprobadas se ha establecido en la Constitución que corresponda al Gobierno Federal el impuesto indirecto de importación y exportación, el de acuñación de moneda y el de papel sellado" con el resultado que mientras los recursos financieros de la Federación son definidos, los de estados terminarían, justamente por no ser precisados, con disponer de todos los recursos residuales, es decir, no sólo los directos sino también los indirectos no asignados a la Federación.[15]

Según la norma constitucional sancionada en 1857, los estados podían aprobar contribuciones sobre la circulación mercantil estableciendo, como de hecho ocurrió, barreras aduanales internas. Todo ello nos conduce a pensar que el federalismo mexicano, al contrario del norteamericano de estos años, está todavía muy impregando de la concepción confederal presente en la Constitución de 1824 en gran medida porque los liberales llegan tarde a una formulación realmente federalista.[16] De allí que podamos decir que la concepción político-económica del presupuesto nace en alguna medida con un vicio de fondo: la indefinición de la soberanía financiera de la Federación y de los estados.

Esta indefinición condujo apenas aprobada la Constitución hacia una serie de caminos sin salidas. Una de ellas fue la aprobación de una ley en 1857 que clasificaba las rentas, contribuciones y bienes de la Federación y la de los estados olvidando así que las rentas, contribuciones y bienes de los estados dependía, con base en la doble soberanía, de cada uno de los estados de la Unión.[17] Esta confusión de las esferas

[14] *Op. cit.*, p. 762.

[15] *Op. cit.*, p. 761.

[16] Para un análisis más detallado de las ambigüedades del liberalismo de los años 1850 y 1860, véase Marcello Carmagnani, "El federalismo liberal mexicano", en Marcello Carmagnani (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina,* FCE-Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1993, pp. 135-179.

[17] Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley de clasificación de Rentas, 12.09.1857,* s.p.i., México, 1857.

financieras es ilustrada bien en un artículo de la ley que establecía que "la industria fabril, la minería y el comercio extranjero, pagarán según las leyes y decretos del Congreso de la Unión, un impuesto común y uniforme en toda la República, sin que los Estados puedan imponer mayor".[18] Como si esta confusión no fuera suficiente indicio de la escasa percepción de la élite política del significado de la doble soberanía fiscal derivada del pacto federal, la misma ley contenía la premisa de su imposible ejecución al establecer que además de las rentas, contribuciones y rentas listadas en la ley, forman parte del tesoro de los estados "las demás contribuciones que tenga a bien imponer las autoridades locales en uso de sus facultades constitucionales".[19]

La activación del principio relativo a la doble soberanía financiera comienza en 1859. Con motivo de la ruptura del equilibrio político establecido en el Congreso Constituyente de 1856-1857 por el levantamiento del general Miramón se quebró el frágil equilibrio prexistente entre moderados y radicales. El frágil equilibrio favoreció, como lo denuncia Zarco, que el programa de la Reforma se hubiera temperado hasta casi desdibujarse. Situación que también denuncia Lerdo de Tejada en su calidad de Secretario de Hacienda en 1857 al sostener que las reformas hacendarias si bien tienen como punto de partida "la nueva Constitución para la República" y la consolidación de "un orden de cosas legal, sobre todo en el sentido de libertad y el progreso" su implementación requiere que se utilicen "las omnímodas facultades que la última revolución legó al gobierno". A través de estas facultades, "al concluir el actual periodo dictatorial, los nuevos intereses creados por las grandes reformas ya ejecutadas, serían el más firme apoyo del orden institucional".[20] Lo que en última instancia propone Lerdo de Tejada, y con él el grupo más avanzado de los liberales, es una acción de fuerza que a través de la "desamortización de los bienes raíces de todas las corporaciones civiles y eclesiásticas" se cree un nuevo equilibrio no sólo político sino también financiero y económico capaz de desarticular los viejos intereses. A través de la ruptura del viejo equilibrio político-económico, se generarán nuevos intereses "que se identificarían con la marcha de un gobierno ilustrado y progresista" favoreciendo "en fin, el único cimiento sobre que puede establecerse sólidamente y mejorar

[18] Ley cit., art. 7º.

[19] Ley cit., art. 3º.

[20] Miguel Lerdo de Tejada, *Memoria presentada al Exmo. Sr. Presidente Sustituto de la República,* Imprenta de Vicente García Torres, México, 1857, p. 8.

la hacienda pública, cual es el engrandecimiento y prosperidad general de la nación".[21]

Esta concepción de la preminencia de la Federación sobre los Estados se manifiesta en 1859 al relaborar el grupo liberal, rompiendo las ambigüedades del Congreso Constituyente, su plan hacendario y de presupuesto. Partiendo de los principios consignados en la Constitución de 1857 se desea "arraigarlo en la Nación" haciendo desaparecer los "elementos de despotismo, de hipocresía, de inmoralidad y de desorden" pues mientras subsistan, "no hay orden ni libertad posibles".[22] El influjo de Lerdo de Tejada es claro, pues en el manifiesto el perno de la restructuración liberal está en la "perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos", con el resultado no sólo de la supresión de "todas las corporaciones eclesiásticas" sino también la declaración que "han sido y son propiedades de la Nación todos los bienes que hoy administra el clero secular y regular con diverso título" para destinarlos "en pago de una parte de su valor en títulos de la Deuda pública y de capitalización de empleos".[23]

El afianzamiento del Estado federal presenta dos dimensiones: una política y otra económica. Por lo que atañe a la segunda dimensión, se suman a la expropiación de los bienes eclesiásticos "los terrenos baldíos o nacionales que existen actualmente en la República", que deben servir para reducir la deuda interna liberando así al Estado de su herencia pasada.[24] La formulación de la soberanía financiera de la Federación y de los Estados cobra similar sentido al afirmar que las leyes sobre "clasificación de rentas para señalar las que pertenecen a los Estados y al Gobierno general, adolecen del defecto de no descansar en una base segura, que marque bien la separación de unas y otras". De allí que

> para fijar sobre un principio de justicia y conveniencia notorias la perfecta separación de las rentas de los Estados y del centro, el Gobierno cree que debe adoptarse, como base invariable, la que todos los impuestos directos sobre las personas, las propiedades, los establecimientos de giro e industria, las profesiones y demás objetos imponibles pertenecen a los primeros, y los indirectos al segundo.[25]

[21] *Op. cit.*, pp. 8-9.

[22] *Manifiesto de Juárez a la Nación 7.07.1859*, en *Planes en la Nación Mexicana*, Senado de la República, México, 1987, vol. VI, p. 70. El Manifiesto fue firmado por Benito Juárez, Melchor Ocampo, Miguel Lerdo de Tejada y Manuel Ruiz.

[23] *Op. cit.*, pp. 70-71.

[24] *Op. cit.*, p. 73.

[25] *Ibid.*

A diferencia de lo que había acontecido en el Congreso Constituyente y en la ley de 1857, la novedad no es sólo técnica sino más exquisitamente política, pues se dice que

> la razón fundamental de esta separación no puede ser más clara y perceptible, porque ella se apoya en el principio cierto de que sólo el Gobierno Supremo, que es quien atiende a los gastos y obligaciones de la Nación, es también quien tiene el derecho de recaudar impuestos que graven en general a todos sus habitantes, mientras que los de los Estados no lo tienen sino para gravar a los de sus respectivos territorios, supuesto que sólo atiende a los gastos de éstos.[26]

Las implicaciones político-financieras de este razonamiento son que "los estados se verán realmente libres del poder del centro en materia de recursos, que es la base de la libertad en todos los demás ramos de su administración interior" y, al mismo tiempo, "adoptando este sistema, no habrá ya tampoco la obligación, por parte de los Estados, de contribuir con un contigente de sus rentas para los gastos de Gobierno general".[27]

El haber asentado con gran claridad el principio de la doble esfera financiera nos permite comprender la caracterización de la esfera financiera de la Federación que es la de fundarse en "un sistema de impuestos que no contraríe el desarrollo de las riquezas" y sirva a través del gasto público "para crear grandes intereses que se identifiquen con la reforma social, coadyuvando eficazmente a la marcha liberal y progresiva de la nación".[28]

La profundización de la Reforma liberal propuesta en 1859 tiene, como vemos, un significado mayor, al especificar los fines del Estado y enlazar la dimensión política con la económica. Este enlazamiento fue posible gracias a que las soberanías hacendarias de los estados y de la Federación encuentran su punto de partida en la división entre Estado e Iglesia. La laicización favorece un movimiento positivo de reafirmación de que la forma de Estado es la liberal y federal al especificar que "en las relaciones del Gobierno General con los particulares de los Estados, la actual Administración" está "resuelta a apoyarlos [...] a fin de estrechar así los vínculos de unión que deben existir entre las localidades y el centro de la República".[29]

[26] *Ibid.*
[27] *Ibid.*
[28] *Op. cit.*, p. 72.
[29] *Op. cit.*, p. 71.

La laicización del Estado no es, como podría pensarse, un fin abstracto sino tiene una consecuencia específica y concreta, pues no sólo establece la libertad religiosa, "exigencia de la civilización actual", sino también refuerza el principio que la autoridad del Estado no tiene un fundamento inmanente. El resultado es un reforzamiento de la dirección política en cuanto favorece la implementación del Estado de derecho a través de "la formación de Códigos claros y sencillos sobre negocios civiles y criminales y sobre procedimientos" de manera que se hagan "efectivas las primeras garantías de los ciudadanos". Las garantías constitucionales serán favorecidas porque "la emisión de las ideas por la prensa debe ser libre" y porque la acción de policía da "la seguridad en los caminos y poblaciones", favoreciendo en esta forma "el movimiento de su población y riqueza" y eliminando "el odioso sistema de exigir pasaportes a los viajeros".[30]

El Estado de derecho es visto entonces como el elemento necesario para poder implementar una política de potencia que la Federación realizará a través de relaciones exteriores fundadas en "los principios de recta justicia y de mutua conveniencia" impidiendo las intervenciones de los representantes extranjeros en las cuestiones nacionales.[31] También el Estado de derecho es visto como requisito para "arreglar el Ejército" destruyendo "los vicios que se notan en su actual organización" de modo que "pueda llenar dignamente su misión", la de ser la única fuerza armada legítima del país y atribuyendo a la Guardia Nacional la organización de los ciudadanos armados, la función de "sostén de las libertades públicas".[32]

A través del reforzamiento de su autoridad política y el afianzamiento del Estado de derecho, los poderes y los cuerpos del Estado podrán garantizar sus fines de cultura y de prosperidad. Por lo que atañe al primer fin, el de cultura, ésta se logrará aumentando "los establecimientos de enseñanza primaria gratuita" y la "difusión de manuales sencillos y claros sobre los derechos y obligaciones del hombre en sociedad, así como sobre aquellas ciencias que más directamente contribuyen a su bienestar y a ilustrar su entendimiento" con el fin que los niños adquieran "nociones útiles" y formen "sus ideas en el sentido que es conveniente para bien general de la sociedad".[33] Por lo que atañe al fin de la

[30] *Op. cit.*, pp. 71-72.
[31] *Op. cit.*, p. 72.
[32] *Op. cit.*, p. 74.
[33] *Op. cit.*, p. 71.

prosperidad material, "el Gobierno actual se propone emplear todos los medios que estén en su posibilidad para atender al progreso material de la sociedad" a través del potenciamiento de los "caminos generales que dependen directamente del Gobierno", de los ferrocarriles que estimulen "a los capitales nacionales y extranjeros a entrar en esas útiles especulaciones" y la activación de las "obras públicas de utilidad y ornato".[34] El Gobierno federal se encargará además de promover "la inmigración de hombres activos e industriosos de otros países", "la subdivisión de la gran propiedad" a través de la autorización a las grandes propiedades hipotecadas de transferir sobre las fracciones de la misma parte de dicha hipoteca y dando a "la actual Administración cuanta protección esté a su alcance" para promover la agricultura, la industria, el comercio y los transportes" en cuanto protegiendo "esos ramos, es trabajar por la prosperidad de la Nación, favoreciendo y aumentando, por este medio, el número de intereses legítimos que se identifiquen con la conservación del orden público".[35]

Este documento programático de 1859 no sólo rinde inteligible el significado de las leyes de reforma, que se configuran como un conjunto articulado de leyes que laicizando al Estado le permite recuperar su soberanía política y financiera y nos ilustra la íntima conexión entre las necesidades económicas y los objetivos políticos del Estado.[36] Esta conexión fue posible gracias a la nueva y definitiva caracterización del principio de la doble soberanía financiera propia del Federalismo que permitió la definición de la autonomía financiera del Estado federal y la implementación del presupuesto establecido por la norma constitucional de 1857. Es significativo que las ideas de 1859 sean reafirmadas en 1861 por el gabinete del presidente Juárez.[37]

[34] *Op. cit.*, p. 74.

[35] *Op. cit.*, pp. 74-75.

[36] Hacemos referencia a la ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos, 12.07.1859, la ley de matrimonio civil 23.07.1859, la ley orgánica del registro civil, 28.07.1859, la ley sobre libertad de cultos 4.12.1860, el decreto de secularización de los hospitales y establecimientos de beneficencia 2.02.1861 y el decreto de extinción de las comunidades de religiosas 26.03.1863, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, cit., pp. 638-667.

[37] *Manifiesto del gobierno referente a las medidas administrativas que aplicaría para consolidar el país 18.07.1861*, en *Planes*, cit., vol. VI, pp. 132-134.

2. La activación de los principios del presupuesto

Corresponde al primer periodo de la República liberal y federal, comprendido entre 1867 y 1885 activar los principios relativos al presupuesto elaborados entre 1857 y 1861. A diferencia de lo ocurrido en el momento de fundación cuando se precisó la política del presupuesto, en este segundo momento se consolida su función a través de un enorme esfuerzo político y administrativo con lo cual se logra minimizar los pesados condicionamientos del presupuesto —la escasez de recursos— sin debilitar sus objetivos políticos. Dicho con otras palabras, la implementación de los principios rectores del presupuesto se hizo gracias a un equilibrio entre la demanda de servicios que la sociedad exigía al Estado a través de la representación federal en el Congreso y la oferta de bienes y servicios que el Estado podía ofrecer a la sociedad sobre la base de sus recursos y los objetivos que debía cumplir. En esta forma el presupuesto entró en su fase operativa.

La implementación de los principios del presupuesto a partir de 1867 permitió ir superando los obstáculos que emergieron entre 1857 y 1861 y en especial la soberanía fiscal compartida entre Federación y estados. En efecto, a través de la implementación del presupuesto se asiste a la progresiva superación de la tensión financiera entre la Federación y los estados gracias a una reinterpretación del principio formulado en 1859 según el cual se atribuían a la Federación los impuestos indirectos y a los Estados los impuestos directos. A partir de 1869 se reconoce que "las rentas públicas bajo el régimen federal es siempre considerablemente menor [...] por la sencilla razón de que no se comprende el producto de las rentas particulares de los estados".[38] En esta forma se logra especificar definitivamente que los recursos federales se integran por: los productos de las aduanas marítimas y fronterizas, de la administración de rentas del Distrito Federal y de los territorios federales, del papel sellado que a partir de 1876 serán las del timbre, de las contribuciones directas del Distrito Federal, de los bienes nacionalizados, de las casas de moneda, de fondos de la instrucción pública en el Distrito Federal, de la renta de correos, de ramos menores, los impuestos y los productos federales no cobrados en los años precedentes, de bienes y capitales pertenecientes a la nación, y el impuesto a los bienes de lotería.[39]

[38] *Memoria de Hacienda y Crédito Público 1869-1870*, Imprenta del Gobierno, México, 1870, p. 831.

[39] *Ley de clasificación de rentas 30.05.1868*, Adolfo Dublán y José María Lozano, *Legislación*

Si reorganizamos esta clasificación de rentas, contribuciones y bienes de la Federación en modo más simple podemos decir que los recursos atribuidos a la Federación son los ingresos derivados del patrimonio definido como nacional —tierras baldías, bienes expropiados a la Iglesia y bienes muebles e inmuebles—, rentas derivadas de servicios que presta la Federación a todos los ciudadanos de la República y por las cuales percibe una contribución parcial —correos, casas de moneda, etc.—, impuestos indirectos derivados esencialmente del comercio exterior, y, finalmente, los impuestos de las áreas administradas por la Federación, el Distrito Federal y los territorios federales. Esta reorganización nos dice esencialmente que por rentas generales se entiende el patrimonio de la Federación, la que históricamente ha adquirido o pueda adquirir autónomamente a través de sus cuerpos administrativos, los servicios que la Federación presta a todos los ciudadanos independientemente de su estado de residencia y finalmente los impuestos indirectos derivados de la exportación y de la importación. En última instancia, las rentas federales son todos los bienes, rentas y contribuciones sin base territorial específica. Los únicos bienes, rentas y contribuciones con base territorial específica son los del distrito y de los territorios federales, administrados directamente por la Federación. De allí que podamos decir que el fundamento político e ideológico de las rentas generales, las de la Federación, deriven del espíritu del federalismo mexicano según el cual la Federación es el garante de los derechos del hombre, derechos que comportan la defensa de la libertad económica y política de los ciudadanos y que obligan a los ciudadanos a dar una contribución proporcional y equitativa para permitir la subsistencia del Estado.

La caracterización de las rentas de la Federación como generales aparece así como una cuestión teórico-práctica y lo mismo acontece con los bienes, rentas y contribuciones de los estados caracterizados como rentas "particulares". Una forma para comprender lo que entendieron los diferentes estados de la Federación, como su hacienda, es remitirnos a las constituciones políticas de los mismos. No todos los estados de la Federación existentes en los años de 1870 normaron constitucionalmente su hacienda pública. Siete de ellos y, más precisamente, Campeche, Coahuila, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, Tabasco y

mexicana, Imprenta de Eduardo Dublán y Co., México, 1876, tomo XI. Esta misma clasificación se repite en casi todas las leyes de ingresos del tesoro federal del entero periodo 1869-1870 a 1884-1885.

Yucatán no lo hicieron mientras todos los demás tienden a reproducir una fórmula muy similar a la que encontramos inscrita en la Constitución del estado de Chihuahua, "la hacienda pública del Estado se formará de los impuestos que el Congreso estableciere".[40] El único estado que norma constitucionalmente su hacienda pública en términos muy similares a la federal es el de Veracruz al establecer que se constituye "de los edificios públicos, bienes que estén y queden vacantes dentro de su territorio, de los créditos que tenga a su favor, de las rentas que debe percibir y de las contribuciones que decretare la Ley".[41]

Llama la atención que todos los estados tengan sustancialmente una misma concepción de su hacienda pública que es esencialmente ilimitada, concepción contenida en la norma constitucional que la hacienda pública estatal "se formará de los impuestos que el Congreso [estatal] estableciere". Como puede verse, no se precisa si estos impuestos o contribuciones son directos, indirectos o ambos y que depende de la imposición que aprobaren los representantes en la legislatura estatal. De allí que las legislaturas de algunos estados, como Chiapas, Oaxaca y México, aprobaran con la nueva denominación de "capitación" un tipo de tributo de antiguo régimen y de corte no liberal que gravaba la persona.[42] En última instancia, la tensión entre Federación y estados se resolvió a favor de estos últimos en cuanto lograron conservar todos los bienes, rentas y contribuciones no expresamente concedidas a la Federación.[43]

Tras el aparente equilibrio entre la soberanía financiera de la Federación y la soberanía financiera indefinida de los estados se esconde una conflictualidad que nace de la persistencia de la concepción de una soberanía financiera de los estados. El resultado fue que la Federación no logrará hacer coincidir su oferta de bienes públicos con la demanda de la ciudadanía avanzada por el Congreso porque los estados se oponen a una expansión de los recursos federales.

[40] Art. 95 de la Constitución del estado de Chihuahua, 1858, en *Constitución de 1857. Constituciones de los Estados*, Imprenta del Gobierno, México, 1884, p. 84.

[41] Art. 109 de la Constitución del estado de Veracruz, 1873, en *op. cit.*, p. 289.

[42] En el art. 98 de la Constitución del estado de Chiapas leemos que la hacienda pública "se formará de las contribuciones existentes [incluidas por lo tanto la vieja capitación personal heredera a su vez del tributo colonial] y que en adelante se estableciere", en *op. cit.*, p. 66. La información sobre la contribución personal en el Estado de México me ha sido proporcionada por Paolo Riguzzi y proviene de su estudio de próxima publicación, *La hacienda pública del Estado de México, 1857-1930*, El Colegio Mexiquense, Toluca, 1994.

[43] Sobre que las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales son reservadas a los estados, véase el art. 117, "Constitución de 1857", en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales, op. cit.*, p. 626.

El conflicto entre Federación y estados es ideológico y práctico. El Secretario de Hacienda lo expone apenas restaurada la República al subrayar que no obstante el regreso al orden constitucional los estados continúan "disponiendo de las rentas federales, en contravención de las órdenes más estrictas del ejecutivo".[44] La apropiación por los estados de las rentas federales se configura en verdad como una firme oposición a la centralización política que en virtud del pacto federal correspondía a las autoridades federales. De allí que "las manifestaciones que hicieron diferentes Estados contra algunos impuestos federales" reflejan que la oposición general es al mismo tiempo financiera y política en cuanto afectan "la conservación de la paz pública".[45]

No obstante el reconocimiento de los estados del pacto federal, su resistencia se hizo sentir. El Secretario de Hacienda sintetiza esta oposición hacendaria diciendo que a pesar de lo realizado por la administración de hacienda para controlar las aduanas, que aportaban los mayores ingresos federales, subsiste la imposibilidad de "conseguir que los productos de todas las aduanas ingresen en las arcas federales".[46] Ello determina que "el presupuesto de egresos nunca puede ser enteramente exacto" pues "hay siempre gastos que es imposible prever en él"[47] con el resultado que en "el año fiscal a que se refiere esta memoria" no ha habido "presupuesto de ingresos ni de egresos".[48]

La superación del caos financiero requería no sólo "el restablecimiento del orden constitucional en toda la extensión de la República" sino también "la cooperación que espera encontrar de parte del Congreso" para "la reorganización de los ramos de la hacienda pública".[49] Para lograr un nuevo horizonte de colaboración entre el ejecutivo y el Congreso, fundamento de la política de presupuesto, el Secretario de Hacienda propone un compromiso por medio del cual, una vez aprobado el presupuesto por parte del Congreso, el gobierno federal se empeña en expandir "las obras públicas, de reconocido interés general, en las cuales se invierten cantidades de consideración", política que redundará en beneficio de los estados y permitirá a la Federación actuar el fin de la prosperidad económica general.[50]

[44] *Memoria de Hacienda y Crédito Público 1867-1868*, Imprenta del Gobierno, México, 1868, pp. 7 y 9.
[45] *Op. cit.*, p. 14.
[46] *Op. cit.*, p. 12.
[47] *Op. cit.*, p. 10.
[48] *Op. cit.*, p. 8.
[49] *Op. cit.*, pp. 7 y 9.
[50] *Op. cit.*, pp. 14-15.

El restablecimiento de la República a nivel del presupuesto, no fue un hecho descontado. Por el contrario, su restablecimiento puso de manifiesto el desequilibrio existente entre los fines y objetivos políticos y financieros del nuevo Estado federal y liberal y la implementación de los mismos, no obstante el consenso doctrinal de buena parte de la élite política y de la opinión pública. La tensión entre objetivos estatales y su implementación nos ayuda a comprender la acción desplegada por el Secretario de Hacienda Matías Romero, en los años de 1860 y de 1870. En efecto, en 1870 el Secretario de Hacienda sostiene que la resolución de las cuestiones hacendarias depende del "hecho que nuestro erario tiene las necesidades de una nación de ocho millones de habitantes, con la riqueza y producción de un pueblo que apenas llega a dos millones".[51] Este desnivel favorece la disminución de "las necesidades de la nación, lo cual no parece posible, supuesto que lo natural es que éstas aumenten con el trascurso del tiempo" y obliga, por lo tanto, a seguir otro camino, a "fomentar la riqueza y la producción" a través de "un esfuerzo poderoso" para transformar "las masas improductivas que ahora forman la parte principal de la población de la República".[52]

La novedad en el planteamiento de Matías Romero no radica tanto en individualizar nuevos principios o en la adecuación de los ya existentes, sino más bien en la elaboración de una estrategia político-financiera capaz de poner realmente en interacción la doble soberanía financiera —la de la Federación y la de los estados— así como establecer una articulación eficaz entre las necesidades financieras, definidas a partir del gasto público federal, y los fines y objetivos políticos expansivos del Estado, definidos a partir de sus recursos.

La estrategia operativa de los principios rectores del presupuesto del Secretario de Hacienda parte de la idea que "la República tiene todos los elementos necesarios para mantener su existencia propia y erogar los gastos indispensables para su conservación como pueblo independiente".[53] En última instancia, para Matías Romero la nueva hacienda federal nace de una reformulación del sistema hacendario premoderno a través de una transformación del "carácter antieconómico de los impuestos existentes".[54] Una vez reorganizadas las imposiciones prexistentes, como los derechos aduaneros que "forman la base de nuestras

[51] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1869-1870, op. cit.*, p. 60.
[52] *Ibid.*
[53] *Op. cit.*, p. 13.
[54] *Ibid.*

rentas nacionales" es posible pensar en la introducción de nuevos impuestos.[55] Los nuevos impuestos como las imposiciones existentes deben invariablemente seguir el criterio que "ningún impuesto puede improvisarse [y] requieren el transcurso de algunos años para llegar a cimentarse y a su completo desarrollo".[56]

La propuesta avanzada por el Secretario de Hacienda apunta a garantizar los ingresos y a mostrar a su controlador, el Congreso, que la activación de una política de presupuesto no se basa solamente en la búsqueda de un compromiso entre el ejecutivo y el Congreso sino también en una política responsable por parte del gobierno. Esta actitud responsable se deja ver en la insistencia por dar orden al caos prexistente, al cual contribuye en modo importante al cobro de los adeudos a la Federación que el Congreso se niega aprobar.[57]

La propuesta del Secretario de Hacienda Matías Romero para solucionar el conflicto entre ejecutivo y Congreso, donde se anidaba la oposición de los estados, fue de asumir una actitud responsable y con ella ganarse el apoyo de los estados representados en el Congreso federal. Evidentemente no se deseaba que el Congreso fuera unánime sino más bien, como escribe el Secretario de Hacienda, conseguir que las iniciativas fueran "consideradas y comentadas" y obtener el apoyo en el caso que se consideraran "como medidas bien calculadas para alcanzar el objeto con que se propusieron".[58]

La actitud responsable propositiva y conciliatoria del gobierno fue fragmentando la oposición de los intereses regionales permitiendo el efectivo nacimiento del sistema hacendario y del presupuesto federal. En última instancia, refundar la hacienda pública y dar vida a una política de presupuesto requirió de una condición política: activar la política de coalición propia del liberalismo. Es éste el mensaje que se percibe al leer la conclusión del Secretario de Hacienda: "al Congreso toca llevar a cabo esta importante obra, pues la Constitución le ha confiado exclusivamente la facultad de decretar los impuestos y los gastos de la Federación" mientras al ejecutivo corresponde, en esta tarea, "cooperar en cuanto de él dependa".[59]

Es así como a partir de 1870 se observa la formación de un entorno

[55] *Ibid.*
[56] *Ibid.*
[57] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1868-1869*, p. 17.
[58] *Op. cit.*, p. 20.
[59] *Op. cit.*, p. 22.

político favorable a la implementación del presupuesto federal. El cambio es ilustrado por la progresiva transformación del conflicto entre ejecutivo y Congreso en una tensión que atañe esencialmente a las necesidades financieras del Estado, derivadas de la doble soberanía financiera de la Federación y de los estados, así como al control que el Congreso debe ejercer sobre la acción financiera del gobierno.

La nueva colaboración entre ejecutivo y Congreso permitió que la política de presupuesto comenzara con dar la debida importancia a la búsqueda de un presupuesto equilibrado, es decir, de un presupuesto capaz de equilibrar la demanda de servicios federales por parte de los ciudadanos con la oferta de los mismos por parte de la Federación, gracias a la cobertura total de las necesidades financieras de esta última. De allí que si bien "deben hacerse todas las economías posibles en los gastos públicos [...] no convendría llevar las economías hasta el grado de prescindir por ellas de los gastos de absoluta necesidad, poniendo en peligro la paz pública y los intereses más sagrados de la Nación".[60]

En suma, la política de presupuesto capaz de dar vida a la colaboración entre Federación y estados y entre gobierno y Congreso es una política de tipo expansiva. Para alcanzarla se necesita racionalizar los ingresos prexistentes y sólo cuando éstos cubren las demandas se "deben decretar los nuevos impuestos que fueren necesarios para restablecer el equilibrio hacendario".[61] En última instancia, se sostiene que la política de presupuesto expansiva debe cubrir las necesidades financieras del Estado para satisfacer la demanda de bienes públicos a condición de preservar un equilibrio entre egresos e ingresos en modo tal que permita "establecer el crédito de la Nación" que proporcione recursos adicionales al Estado.[62] El requilibrio de los egresos e ingresos no debe, sin embargo, "llevarse a cabo de una manera precipitada o imprudente" en cuanto "los impuestos establecidos, por absurdos y antieconómicos que sean, son siempre mejor aceptados y producen rendimientos más cuantiosos que los que se establecen de nuevo, por moderados que sean, y por muchas ventajas económicas que tengan sobre los establecidos".[63] De allí que el gobierno debe proponer al Congreso solamente la derogación de los impuestos antieconómicos, para remplazar-

[60] *Iniciativas que la Secretaría de Estado y del despacho de hacienda y crédito público dirige al Cuarto Congreso Constitucional*, Imprenta del Gobierno, México, 1869, pp. 9-10.

[61] *Op. cit.*, p. 10.

[62] *Ibid.*

[63] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1869-1870, op. cit.*, p. 1005.

los por "otros nuevos, basados en los buenos principios económicos que sustituyan aquéllos cuya derogación indica".[64]

La maniobra de hacienda y de presupuesto planteada en 1869 por el Secretario de Hacienda presenta así las características de toda maniobra fiscal de corte liberal. Ella prevé una reducción de gastos a breve plazo y una expansión de los mismos a medio y largo plazo, a través de una reordenación de los ingresos y de nuevos impuestos. En esta forma, a breve y medio plazos, se logrará el equilibrio del presupuesto, equilibrio que reactivará el crédito público que acelerará el progreso material perseguido por el Estado federal.

La maniobra hacendaria y de presupuesto terminó por vincular dos de los principios esenciales de la política de presupuesto: el de la soberanía hacendaria federal y el de las necesidades financieras de la Federación. Si bien es esta vinculación la que da a la política de presupuesto su característica expansiva, la interiorización de la misma no puede comprenderse si no se da la debida importancia al control que ejerce el Congreso sobre el gasto público y los ingresos federales. Nuestra impresión es que el ejecutivo trataba de incentivar al Congreso a asumir tanto su función de control como su función legislativa en materia hacendaria y presupuestaria y, en especial, que se hiciera cargo de dictar las leyes orgánicas o leyes secundarias y los reglamentos necesarios.

La acción del Congreso en materia de hacienda y de presupuesto fue significativa, demostrando una vez más cuán arraigada estaba entre los miembros de la representación nacional la concepción de su papel en estas materias. Su acción refleja el enraizamiento de la cultura económica y política de corte liberal. En efecto, el ejecutivo trámite de la Secretaría de Hacienda envió al Congreso, en la fecha establecida por la Constitución, la cuenta del año fiscal 1868-1869, la cual fue examinada por la comisión de presupuestos y rechazada en cuanto ella "no llena el objeto con que fue formada, ni facilita la práctica de la alta inspección que la cámara debe constitucionalmente ejercer sobre el manejo de los fondos públicos".[65] La discusión plenaria comenzó el 7 de mayo y se trató, como recordó el Secretario de Hacienda, de la primera discusión parlamentaria desde la aprobación de la Constitución de 1857. El Secretario de Hacienda sostiene que "con la prevención del art. 69, que manda que el ejecutivo envíe al Congreso en el penúltimo día del primer pe-

[64] *Iniciativas, op. cit.*, p. 10.

[65] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 5.04.1870,* en *Expediente de la cuenta enviada por el Ejecutivo al Quinto Congreso de la Unión,* Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1870, pp. 37-38.

riodo de sesiones, con el proyecto de presupuesto para el año próximo venidero, la cuenta del año anterior. El 14 de diciembre de 1868 cumplió el ejecutivo, por primera vez, con este deber".[66]

Lo que nos interesa destacar en esta parte de nuestro análisis es que con la discusión de la cuenta del año 1868-1869 se da efectivamente actuación al dictado constitucional y en esta forma el Congreso inicia su función de controlar la actividad financiera del gobierno encargado constitucionalmente de ejecutar el presupuesto. Del análisis de la discusión en el Congreso emerge que tanto la comisión de presupuesto y el Congreso en pleno como el Secretario de Hacienda interpretaron que su papel era de naturaleza política. En efecto, uno de los miembros de la comisión de presupuestos, el diputado Zamacona, sintetizando su oposición a la cuenta presentada, sostiene que ella debe ser reprobada por: "1º Desorden completo y dislocación absoluta de las partidas; 2º Falta de ajustes y de depuración; 3º Erogaciones no autorizadas legalmente" sintetizando así la doble dimensión del presupuesto: la económica y la política.[67] Sobre esta última dimensión el diputado Mejía sostiene que el Congreso tiene "no sólo la facultad, sino la obligación de revisar todos los años la cuenta de la nación, sin que por esto se constituya la cámara en oficina de glosa".[68] El Secretario de Hacienda comprendió perfectamente que su comparecencia en el Congreso tenía que ver con sus responsabilidades políticas al sostener que la cantidad de cuatro millones y medio calificada como fuera de presupuesto fue aprobada por el gran jurado nacional en cuanto ello permitió "no hacer en la fuerza armada cambios que, aunque decretados por el presupuesto [...] no serían compatibles con la conservación de la paz" y que el gran jurado "creyó conveniente absolverlo de la grave responsabilidad que le resultaba por las infracciones indicadas".[69]

Como puede verse, si bien el presupuesto encuentra su fundamento en la cultura económica y política prexistente, su activación, a partir de 1868, es el resultado de una praxis política. En el curso del primer debate parlamentario sobre el presupuesto ejercido notamos que además de una interacción entre economía y política a través del control parlamentario comienza a manifestarse una relación entre demanda de la ciudadanía y sus representantes en el Congreso. Se observa cómo se activa

[66] *Op. cit.*, p. 82.
[67] *Op. cit.*, p. 150.
[68] *Op. cit.*, p. 65.
[69] *Op. cit.*, p. 105.

esta relación cuando la comisión de hacienda aprueba la iniciativa del ejecutivo referente a los ingresos federales mientras redujo de 7.3 millones de pesos, casi de un tercio, los gastos federales propuestos por el ejecutivo.[70]

Tanto el debate parlamentario acerca de la cuenta de 1868-1869 como el relativo al presupuesto de 1869-1870 nos ilustra un hecho de gran importancia: la demanda de bienes públicos que tiende a expresar la representación nacional es inferior a la oferta de la Federación. A diferencia de lo que acontece en otros estados del mundo occidental del mismo periodo, la concepción del presupuesto que tiende a expresar el Congreso en México es de tipo regresivo, es decir, el Estado debe ofrecer una cantidad de bienes públicos inferior a la que los ciudadanos demandan. Esto significa que la representación nacional tiene una concepción de la oferta de servicios públicos inferior a la que expresa el gobierno federal, resultado, probablemente, de la posición antifederalista de los estados. Esta posición del Congreso es ilustrada por las reducciones que propone del presupuesto de egresos que afectan las finalidades del Estado federal y, más precisamente, el funcionamiento de los poderes federales, de la justicia, de las fuerzas armadas e, incluso, del progreso material.[71]

Si bien es difícil interpretar esta actitud regresiva del Congreso, pensamos que refleja en buena medida una concepción limitada del federalismo más que una concepción antifederal. Nuestra afirmación se fundamenta en lo ya dicho respecto a la esfera financiera de la Federación y de los estados, según la cual los estados retienen las facultades no expresamente delegadas a la Federación, con el resultado que lo que se desea de la Federación no es sólo un estado mínimo en el sentido liberal sino más bien un estado limitado y controlado por los estados.

A pesar de estas fuertes resistencias en el bienio 1868-1870 se activa una política caracterizada por una tensión entre recursos asignados y finalidades que debía perseguir el Estado federal. Esta tensión tuvo como saldo positivo la activación del principio constitucional de 1857 en cuanto facilitó el nacimiento a una política de colaboración entre ejecutivo y legislativo que moderó el maximalismo del gobierno y el minimalismo del Congreso. En esta política de concertación de intereses contrapuestos pero no antagónicos, la sustancial unidad de la con-

[70] *Memoria de Hacienda, 1869-1870*, cit., pp. 815-820.
[71] *Op. cit.*, p. 820.

cepción económica y política liberal de la clase política jugó un papel significativo lo que permitió que se institucionalizara la práctica constitucional de la presentación de la iniciativa de presupuesto por parte del gobierno y de la discusión y aprobación de la misma por el Congreso.

A partir de esta década y hasta la de 1880, la implementación de los principios político-económicos del presupuesto depende de la tensión entre el polo federal favorable a ofrecer una suma superior de servicios a cambio de una mayor cobertura de sus necesidades financieras y el polo del Congreso que desea que el Estado federal ejerza funciones estatales limitadas. De allí que el primer polo sea favorable, como ya lo expresaba el Secretario de Hacienda Matías Romero, a un presupuesto federal expansivo, mientras el segundo polo —el Congreso— apunta a un presupuesto federal regresivo, es decir, de gastos reducidos que no implicaran, por lo tanto, una expansión de las competencias federales. Esta tensión se focaliza en los fines y objetivos del Estado federal y encuentra sus dimensiones conflictivas en el gasto público y en los nuevos impuestos, especialmente en la tasa del timbre, que deseaba implementar la autoridad hacendaria de la Federación.

La tensión ejecutivo-Congreso favorecerá una expansión de las facultades de control sobre el presupuesto por parte del Congreso, en especial a partir de la reforma constitucional de 1874 que introdujo el sistema bicameral. Con esa reforma las competencias relativas al presupuesto fueron consideradas facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, la cual debía "aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél", y a la vez "examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo".[72] Más aún, con el fin que el Congreso pudiera ejercer su función de control de la cuenta federal, la Constitución reformada le atribuyó la función de "vigilar el exacto desempeño de la Contaduría Mayor", cuerpo administrativo que dependería directamente del poder legislativo.[73]

La reforma constitucional introdujo una modificación significativa en el debate del presupuesto al aumentar la capacidad política del Congreso. Antes de la reforma constitucional de 1874 "el presupuesto anual de egresos no tenía el carácter de ley especial de los gastos federales" con el resultado que "el Ejecutivo se consideraba autorizado para ini-

[72] *Reforma Constitucional 13.02.1874, art. 72 A, fr. VI*, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales, op. cit.*, p. 702.

[73] Art. 72 A, fr. III, en *ibidem*.

ciar todas las adiciones, supresiones y modificaciones que estimaba convenientes, aun cuando no hubieran sido previamente decretadas por una ley".[74] En cambio la reforma constitucional dio "un carácter especial al presupuesto de egresos estableciendo que fuese aprobado solamente por la Cámara de Diputados", característica que el ejecutivo interpretó reductivamente afirmando que el presupuesto de gastos "debe ser la refundición de los gastos autorizados en el presupuesto anterior y en las leyes posteriores, con los aumentos o disminuciones en las cantidades asignadas para cada gasto que la Cámara de Diputados tenga a bien determinar, pudiendo suprimirse los gastos que no haya necesidad de erogar".[75] El significado de esta reforma constitucional no pasó desapercibida por un observador de la época quien sostiene que a partir del presupuesto de 1874-1875, los "proyectos, dictamen, discusión y expedición asumieron cierto carácter de regularidad, y por decirlo así, de reposo".[76] La gran novedad que afinaba la práctica civilizatoria del presupuesto fue que a partir de 1874-1875 empezó a examinarse "la cuenta de inversión" de los años fiscales.[77]

La resolución de la cuestión política, fuente de tensión entre Congreso y ejecutivo, hizo posible la expansión de la capacidad técnica de la Cámara de Diputados, capacidad lamentada en el debate presupuestal de 1868-1869, y que será definitivamente implementada en 1882.[78] El significado de esta transformación del presupuesto no es sólo técnico sino también político en cuanto a través de una más sofisticada presentación de la iniciativa de presupuesto y del presupuesto ejercido y del proyecto de presupuesto se podía definir con una mayor precisión la tensión entre la Secretaría de Hacienda y el Congreso.

La revisión atenta de los documentos financieros y parlamentarios permite destacar que la tensión entre Congreso y gobierno tiende a concentrarse a partir de 1874 en la definición del gasto federal que precisa la función de potencia que podía ejercer la Federación a través de los gastos militares y de la función de prosperidad material del país definida por el gasto de la Secretaría de Fomento en obras públicas. De la conflictualidad a todo campo que se dio entre 1869 y 1873, que em-

[74] *Iniciativas de la Secretaría de Hacienda dirigidas al Congreso de la Unión el 12 y 13 de diciembre de 1878*, Imprenta del Gobierno, México, 1878, p. 81.

[75] *Op. cit.*, pp. 81-82.

[76] Busto, *La Administración pública de México, op. cit.*, p. 269.

[77] *Ibid.*

[78] Véanse las consideraciones sobre la implementación en el *Informe de la Tesorería General de la Federación de la Cuenta del Tesoro Federal*, Imprenta del Gobierno, México, 1882, pp. I-VIII.

bestía todos los fines del Estado federal, se pasa entre 1874 y 1884 a una tensión organizada alrededor de dos puntos, los gastos de guerra y los gastos de fomento.

El estudio de los documentos de naturaleza financiera, en especial de las memorias de hacienda del periodo 1870-1884, nos permite ver que no obstante todo persistió en el Congreso la idea de una concepción de un Estado federal limitado, que se traducía en la discusión de los presupuestos en una definición reductiva de la Federación. La orientación del Congreso fue limitar, a través de la contención de los gastos militares y de fomento, el posible avance de la esfera federal temiendo que su mayor poder destruiría la soberanía y la independencia de los estados. La insistencia en contener ambos gastos nos ilustra que el Congreso temía que a través de las fuerzas armadas el ejecutivo lograra intervenir en las elecciones estatales y así expandir su esfera de intervención en los estados. El Congreso también temía que a través del gasto de fomento la Federación expandiera su esfera de acción económica en los estados, lesionando así los intereses económicos y sociales de los notables regionales.[79] Esta tendencia se presenta fuertemente encubierta en los debates parlamentarios pues los argumentos contrarios a la expansión del gasto federal enfatizan la necesidad de reducir el gasto federal para reducir el "deficiente", el desequilibrio del presupuesto. El Congreso sostuvo, por lo tanto, una concepción reduccionista de la Federación en oposición a la concepción expansionista del gobierno y de la administración federal.

Sin embargo, sería absurdo pensar que todo el Congreso actuó en bloque para detener la tendencia expansiva del ejecutivo, pues notamos que la tensión entre intereses federales e intereses estatales se expresa también al interior del Congreso con el resultado que en el curso de la discusión del presupuesto se producen rupturas no sólo entre la comisión de presupuesto y el Congreso en pleno sino también al interior de la misma discusión plenaria, como aconteció, por ejemplo, en el debate relativo al presupuesto de 1870-1871,[80] 1871-1872,[81] 1876-1877[82] y 1882-1883.[83] No es casual entonces que la discusión del presupuesto fuera

[79] Sobre esta tensión en la fase del federalismo liberal expansivo, véase Carmagnani, *El federalismo liberal mexicano, op. cit.*, pp. 153-166.

[80] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1870-1871*, p. 7.

[81] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1871-1872*, p. 8.

[82] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1876-1877*, p. 25.

[83] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1883-1884*, pp. VI-VII.

el terreno por excelencia para tales luchas: los dos partidos de oposición al gobierno, unidos en sus esfuerzos para limitar a éste en sus elementos de acción, y la administración pública, poniendo en juego todos los medios posibles para conservar la fuerza de acción necesaria en pro del orden legal y del triunfo del Gobierno constituido sobre la revolución armada. En tales circunstancias se ve claramente, que la formación o discusión y expedición de la Ley Anual de Presupuestos Federales, base de la administración pública, nunca fue, ni pudo ser durante ese periodo [1869-1887] el fruto de deliberaciones serenas, ni menos de sanas e imparciales apreciaciones sobre los recursos legítimos del país y las exigencias razonables del servicio público.[84]

Ya dijimos que los gastos militares son uno de los puntos en los cuales se concentró la conflictualidad entre el Congreso y el ejecutivo a partir de los años de 1870. Debe precisarse que se trata de una tensión muy especial en cuanto ambos poderes, aunque por motivos opuestos, estaban interesados en la reducción de los mismos. La auspiciada reducción del gasto militar no aconteció por no ser posible ni aconsejable "disminuir de golpe el ejército" en cuanto las fuerzas armadas contaban con sólidos vínculos tanto con el ejecutivo como con el legislativo, con el resultado que los militares sabían cómo oponerse con éxito a los posibles recortes de sus asignaciones presupuestarias produciendo el resultado inverso al deseado tanto por el ejecutivo como por una parte del Congreso: el aumento gradual del ramo de guerra.[85]

Diferente fue el caso, en cambio, del gasto en obras públicas, ferrocarriles, caminos y puertos, que se convirtió en el principal foco de disputa en la definición del presupuesto. Mientras una fracción del Congreso veía en el crecimiento de estos gastos una temible expansión de las facultades federales, otra fracción la concebía como una contracción de los gastos destinados a la administración estatal y una tercera fracción la veía como una temible amenaza que conduciría a reducir los gastos de guerra. El gobierno, por su parte, sostenía el gasto federal de fomento por considerarlo como un mecanismo para redistribuir en el espacio nacional los beneficios materiales de la Federación.[86] La plu-

[84] Busto, *La Administración pública, op. cit.*, pp. 268-269.

[85] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1877-1878*, p. 17.

[86] "Por atender el ramo militar podrían descuidarse los demás ramos de la administración, como son los del Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial, de Hacienda y las obras de caminos, puentes, ferrocarriles, etc., sin grave perjuicio de los intereses de la República en los ramos de la industria, comercio, agricultura y minería", *ibidem*.

ralidad de intereses en juego permitió que el gasto de fomento se fuera lentamente incrementando aunque no en la proporción que lo hubiera deseado el gobierno.

Esta tensión entre Congreso y ejecutivo así como al interior del Congreso se ilustra a través de la discusión del presupuesto de 1883-1884 cuando se desata la crisis comercial y financiera. La crisis producto de que las compañías de ferrocarriles "comenzaron a percibir los productos de la explotación de sus líneas, además de las subvenciones" y "al aumento del "interés del dinero" realizado por los bancos, "obedeciendo las indicaciones del mercado monetario", favoreció a las fracciones parlamentarias favorables a la reducción de los gastos de fomento. En el presupuesto 1883-1884 el gasto de fomento se redujo respecto al propuesto por el ejecutivo en más de seis millones de pesos, equivalentes a un 16.6% del presupuesto de gasto y a un 35.4% del de fomento, mientras el presupuesto de guerra fue reducido de apenas 338 417 pesos, es decir, del 0.9% del presupuesto de gasto y del 3.9% del presupuesto de guerra.[87]

Estas reducciones muestran los intereses políticos y económicos en juego detrás del presupuesto. Lo que interesa destacar es que la crisis favoreció el desarrollo de una nueva práctica de compromiso pues, como nos dice el Secretario de Hacienda, el presupuesto se discutió "cuando habían sobrevenido ya las dificultades económicas" y "se hacía indispensable reducir considerablemente muchas asignaciones". El ejecutivo "las indicó al Congreso con entera franqueza" y "el Congreso, como debía esperarse de su patriotismo, aceptó la sugestión del señor Presidente, y votó el presupuesto de egresos reduciendo las asignaciones".[88]

La nueva práctica de compromiso se comprende mejor leyendo las palabras del Secretario de Hacienda, Miguel de la Peña, quien sostuvo que

> por árida que sea la enumeración de las modificaciones que de acuerdo con el Ejecutivo hizo la Cámara de Diputados a la iniciativa del presupuesto de egresos, era indispensable para demostrar que se procuró introducir en los gastos públicos la prudente economía que aconsejaban las circunstancias; pero sin desatender los servicios de la Federación, el cumplimiento de las obligaciones contraídas, ni el discreto impulso de las mejoras materiales, que aceleran el progreso del país, contribuyen a la conservación de la paz, y realzan en el extranjero el nombre y el prestigio de la República.[89]

[87] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1883-1884,* pp. VI-VII.
[88] *Op. cit.,* p. VII.
[89] *Op. cit.,* p. X.

Vale la pena destacar el tono del Secretario de Hacienda, todo orientado —a diferencia de Matías Romero— a llegar a un compromiso con los intereses presentes en el Congreso. El tono del Secretario de Hacienda no es un hecho puramente formal porque redefine los fines económicos y políticos de la Federación circunscribiéndolos a "el discreto impulso de las mejoras materiales" y a una "prudente economía sin desatender los servicios de la Federación" que significan un abandono de los objetivos expansivos perseguidos en el entero periodo 1867-1883 así como una orientación de tipo restrictivo en la oferta de bienes públicos a la ciudadanía.

El compromiso que se empieza a bosquejar en 1883 a nivel de la oferta de bienes públicos favoreció la búsqueda de una mayor asignación de recursos al gobierno por parte de la representación nacional. Vale la pena recordar que la reforma de los ingresos se planteó a fines de los años de 1860 y se persiguió con gran fuerza en la década de 1870 a partir del criterio de subsistir los impuestos y las imposiciones de antiguo régimen esencialmente antieconómicos por nuevos impuestos fundados sobre el consumo. De allí que el cuerpo administrativo de hacienda sostuviera que el reconocimiento constitucional que otorgaba a la Federación el cobro de los impuestos indirectos sobre el comercio exterior podía ser extendido a todos los consumos. Se comprende así que el punto nodal de las numerosas reformas impositivas propuestas por Matías Romero fuera el impuesto indirecto sobre el consumo y la reformulación de los tributos del papel sellado y de la contribución federal. Su objetivo era desde 1869 eliminar tributos, como los que gravan el papel sellado y la contribución federal, e imponer un impuesto federal —el timbre— sobre el consumo de mercaderías nacionales e importadas.[90]

La sustitución del papel sellado por el timbre se introdujo sólo en 1876, motivado por "la necesidad imperiosa que existe de aumentar los ingresos del Erario federal, para atender con la regularidad posible todos los servicios públicos autorizados por el presupuesto", es decir, con el fin de no disminuir la oferta de bienes y servicios por parte del Estado a la población mexicana.[91] Se optó por el timbre en cuanto

[90] *Iniciativa número 2. Impuesto de Timbre y Abolición de alcabalas y contribución federal 1.04.1869*, en *Iniciativas de la Secretaría de Estado, op. cit.*, pp. 33-36.

[91] *Iniciativas de la Secretaría de Hacienda dirigidas al Congreso de la Unión el 12 y 13 de diciembre de 1878*, Imprenta del Gobierno, México, 1878, p. 3.

penetrado el Presidente de las grandes dificultades que hay para decretar un impuesto nuevo, y de la trascendencia que esto puede tener, he creído, después de un examen muy detenido de este asunto, que una de las maneras que ofrecen menores dificultades en la práctica para aumentar los ingresos, es el ensanche de algunos de los impuestos existentes. El que a su juicio se presta con menos inconvenientes a este objeto, es el timbre, que por lo bajo de sus cuotas, apenas se hace sensible, y no dificulta ni estorba los giros mercantiles y demás transacciones de los habitantes del país, recayendo por lo general, sobre artículos que no son de primera necesidad".[92]

La introducción del timbre, como recordaba el Secretario de Hacienda en 1878, "fue mal recibido al establecerse" y tuvo que ser "limitado a la sustitución del papel sellado". La oposición tanto en 1876 como en 1878 surgió de los estados que propusieron una "importante modificación" con el fin de "dividir los productos de ese impuesto entre la Federación y los estados".[93] Dos años más tarde, en 1878, el timbre se extendió partiendo de la "idea capital" de "establecer el impuesto del timbre, principalmente, sobre artículos de lujo, como los licores, el tabaco, las conservas alimenticias y algunos objetos de lujo", adquiriendo así parcialmente el carácter de un impuesto sobre el consumo.[94]

La oposición a esta novedad fiscal no es sólo contra una nueva imposición sino también una oposición política porque el timbre fue considerado una invasión "en el régimen interior de los estados, flagrante violación de sus derechos soberanos", capaz de destruir "la soberanía local, sino que hace imposible la vida de los Estados".[95] La insistencia de los estados recrudeció a partir del 1880 culminando en 1883-1884 en una oposición abierta al nuevo impuesto, que conjugaba la dimensión económica —los intereses de comerciantes y manufactureros— con la dimensión política por la lesión que el impuesto federal comportaba sobre la soberanía de los estados.[96]

Esta oposición a la imposición federal sobre el consumo se refleja en el intento de 1883 de tratar de eliminar las alcabalas internas. La Conferencia de representantes de los estados consideró que en el problema de las alcabalas interiores

[92] *Op. cit.*, pp. 3-4.
[93] *Op. cit.*, p. 4.
[94] *Ibid.*
[95] *Una muestra de nuestra generación financiera. Nuevo proyecto del timbre del Sr. Mnistro de Hacienda*, en *Colección de artículos publicados en el periódico Fonógrafo*, Tip. J. Ledesma, Veracruz, 1879, p. 58.
[96] Marcello Carmagnani, *El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911*, "Historia Mexicana", 1989, n. 3, pp. 483-484.

> la cuestión política está estrechamente ligada con la cuestión económica, pues al mismo tiempo que un precepto constitucional y altísimos motivos de conveniencia pública nos imponen la necesidad ineludible de abolir las alcabalas y aduanas interiores, no es posible olvidar que la autonomía de una gran parte de los estados, depende en la actualidad de esta contribución indirecta, que forma la base de su erario particular, cumplir, pues, lisa y llanamente con el precepto constitucional, sería lo mismo que perturbar la existencia de los estados, destruyendo de esta suerte la forma de gobierno, que es la esencia de la Constitución; porque sería ilusoria la libertad de las entidades federativas si se les privaba improvisoramente de los recursos que tienen establecidos para sostener su propia vida.[97]

Tanto en el primero como en el segundo dictamen la comisión propuso una fórmula de compromiso que impedía a la Federación como a los estados imponer "ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior".[98] Los dictámenes no fueron aprobados por el Congreso, "que prefirió establecer para el 1º de diciembre de 1886 la abolición de las alcabalas y aduanas interiores".[99] Dichos dictámenes fueron parcialmente acogidos por el Congreso en 1886.[100]

El debate en torno a la libre circulación de las mercaderías no era entonces exclusivamente económico y financiero sino que embestía la dimensión política puesto que se sostenía que a través de la eliminación de las aduanas internas se deseaba "una nueva restricción a la soberanía natural de los estados".[101] Esta oposición nos explica el porqué, tal como aconteció con el gasto federal, si se deseaba un crecimiento de los ingresos se debía encontrar una nueva política. La nueva política fue precisamente la de reducir a partir de 1885 el monto del timbre sobre las bebidas alcohólicas y el tabaco con el resultado que en 1887 la renta del timbre asume más características de una tasa que de impuesto indirecto.[102]

El referente político del presupuesto conoce a partir de mediados de

[97] *Dictamen de la Comisión nombrada por la conferencia de representantes de los estados para estudiar las cuestiones relativas a la extinción de alcabalas 15.10.1883*, en Manuel Yáñez Ruiz, *El problema fiscal*, SHCP, México, 1958, vol. I, pp. 270-271.

[98] *Op. cit.*, p. 285 y *Segundo dictamen de la Comisión nombrada por la conferencia de representantes de los estados 15.10.1883*, en *op. cit.*, p. 289.

[99] Reforma Constitucional 26.11.884, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales, op. cit.*, p. 707.

[100] "Los estados no podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior", Reforma constitucional 22.11.1886, en *op. cit.*, p. 708.

[101] Las palabras son de Guillermo Prieto, en *Conferencia de los representantes de los estados, 1883*, Imprenta del Gobierno, México, 1884, p. 124.

[102] Carmagnani, *El liberalismo, op. cit.*, pp. 485-486.

los años de 1880 una significativa reorientación producto de la interacción entre las fuerzas encargadas de definir el presupuesto. En efecto, notamos que el gobierno y los cuerpos administrativos del Estado federal abandonan lentamente su política expansiva y busca un compromiso con las fuerzas en el Congreso, favorables a limitar las funciones y los fines que la Federación puede implementar a partir del presupuesto. Es el comienzo de una nueva tendencia que se conformará definitivamente a partir de los años de 1890.

3. Reorientación de la interacción entre gobierno y Congreso

La tendencia que comienza a delinearse con la crisis de 1883-1884 tiende a reducir la fuerza propulsiva del Estado federal y establece una nueva correlación entre los intereses del Congreso y del ejecutivo. Es a partir de 1894 que esta reorientación comienza a manifestarse a nivel del presupuesto favorecida por la crisis de 1892-1894 que ocasionó "que los recursos de la Nación sufran en el presente año económico, una disminución, en vez de tener el aumento que debiera esperarse".[103]

La presión de la crisis económica sobre el presupuesto fue muy fuerte tanto que el mismo Secretario de Hacienda Matías Romero, que había propiciado en la década de 1870 una política expansiva del gasto público, se pronuncia en 1892 a favor de la necesidad de "reducir los gastos y establecer una estricta economía", argumentando que "es preferible reducir el número de empleados, si esto puede hacerse sin perjuicio del servicio público" teniendo en cuenta que a diferencia de los años 1880 ya no es aconsejable financiar el déficit recurriendo al crédito internacional.[104] La fórmula escogida para alcanzar el equilibrio de presupuesto fue enunciada por el propio Porfirio Díaz: "hacer todas las economías compatibles con el servicio público, empezando por no disponer de ciertas asignaciones que con el carácter de simple autorización de gastos figuran en el presupuesto de egresos".[105]

Se podría pensar que la nueva tendencia revestía un carácter transitorio, de emergencia, que permitía equilibrar a corto plazo el presupuesto y permitir en seguida un nuevo crecimiento que equilibrara mejor la

[103] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1891-1892*, p. 7.
[104] *Op. cit.*, pp. 8-10.
[105] *Informe del general Porfirio Díaz 16.09.1892*, en *La Hacienda pública de México, op. cit.*, p. 239.

oferta de bienes públicos con los recursos financieros del Estado.[106] Lo grave fue que la política del presupuesto equilibrado sustentado en la no utilización de asignaciones presupuestales por parte del gobierno no se alteró una vez superada la crisis financiera. Por el contrario, esta conducta político-financiera de emergencia se convirtió en una conducta permanente. ¿Precaución financiera o necesidad de evitar la tensión política que anualmente se generaba entre el Congreso y el gobierno en el debate sobre el presupuesto?

A partir del momento que José Yves Limantour asume la Secretaría de Hacienda se observa la progresiva transformación de la política de emergencia en política permanente. Sustancialmente entre 1892 y 1894 a través del "producto de los impuestos interiores y el importe de las economías" se ha logrado "como seguro y satisfactorio resultado, la nivelación de los presupuestos".[107] A pesar de ello, la posibilidad de revitalizar una política expansiva del gasto público no fue considerada prudente en cuanto podía "sobrevenir, como ha sucedido, una nueva y considerable alza en los tipos de cambios sobre el exterior", lo cual aconsejaba persistir en una política restrictiva del gasto público.[108]

Lo que nos parece realmente increíble es que esta política restrictiva perdurara y se reafirmara puntualmente en cada memoria de hacienda del periodo 1894-1911, es decir, a lo largo de 17 años, cuando en este lapso de tiempo el país conoció una sola crisis financiera, la de 1906-1907. Antes de preguntarnos por el significado político de esta nueva política del presupuesto debemos interrogarnos acerca del mecanismo que aseguró estructuralmente el equilibrio presupuestal en estos 17 años. Se comprende mejor si partimos de la idea que en la formación del presupuesto acontece un proceso similar al que sucede en la vida política del país, es decir, el cambio paulatino desde una política de compromiso a una de tipo conciliatorio. La nueva política conciliatoria traslada el eje de la política de presupuesto desde la arena parlamentaria, en la cual los intereses representados en el Congreso y los intereses del Ejecutivo encontraban las necesarias fórmulas de compromiso, hacia la presidencia de la República donde la política se ejerce a través de fórmulas de conciliación entre los diferentes intereses en conflicto, al margen o independientemente de los intereses representados en el Congreso. El resultado final es que a partir de los años de 1890 el debate

[106] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1892-1893*, pp. IV-V.
[107] *Informe del general Porfirio Díaz 1.04.1894*, en *La hacienda pública, op. cit.*, p. 247.
[108] *Ibid.*

parlamentario pierde centralidad y se detiene la expansión de la esfera federal y acontece una involucion entre estados y Federación.[109]

La política de conciliación de intereses y en especial los que ocurren entre Federación y estados se observa en la evolución del debate iniciado en las décadas precedentes relativo a la libre circulación interior de las mercaderías. En los años de 1880 fue imposible llegar a un compromiso. En cambio, cuando en 1890 el Secretario de Hacienda Dublán convoca una segunda conferencia con el fin de "uniformar los requisitos y cuotas de los impuestos indirectos que se cobran con el nombre de alcabala, consumo, portazgo o cualquiera otro [y] la abolición total de estos impuestos en los respectivos Estados" el resultado fue distinto.[110] En el curso del debate emergió una importante propuesta de compromiso por parte de la conferencia de representantes:

> Suprimir la alcabala en todas sus formas y denominaciones; crear un solo impuesto sobre la mercancía, que decretará el Poder federal de manera que no lastime la producción ni el tráfico mercantil; entregar a los Estados el producto que de la nueva contribución dentro de sus respectivos límites territoriales, y al Erario federal el del Distrito y Territorios para sustituir el importe de las alcabalas.[111]

Según los representantes de los estados, la propuesta contenía dos hechos importantísimos:

> el primero, en que sólo se trata de los impuestos indirectos que pueden gravar la mercancía nacional o extranjera, de modo que fuera de este grupo, los Estados conservan libertad absoluta para arreglar su legislación fiscal; y el segundo, en que la atribución que se propone para el Poder federal es puramente convencional, y será el resultado de un pacto, de un compromiso espontáneamente celebrado por los Representantes de todas las Entidades federativas, ratificado después por los Poderes locales que tengan facultad constitucional de hacerlo.[112]

A juicio de los representantes el fundamento institucional de esta propuesta está contenida en

[109] Carmagnani, *El federalismo liberal, op. cit.*

[110] *Circular del Secretario de Hacienda 3.12.1890,* en Yáñez Ruiz, *El problema fiscal, op. cit.,* SHCP, México, 1958, vol. I, p. 339.

[111] *Proyecto presentado a la Conferencia de Representantes por las tres Comisiones Unidas,* Imprenta del Gobierno Federal, México, 1891, pp. 8-9.

[112] *Op. cit.,* pp. 9-10.

> la fracción IX del artículo 72 de nuestra Carta fundamental [que] faculta al Congreso de la Unión para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas [que acumula] dos facultades: una para el comercio exterior, y otra para el interior, o sea el de Estado a Estado.[113]

La única voz en desacuerdo, no obstante haber firmado la propuesta, fue la del representante del Distrito Federal, José Yves Limantour, quien propuso una conciliación y no un compromiso subrayando que la Federación percibe el 25% adicional "sobre todo entero que por cualquier título se haga con destino a los fondos de los Estados y de las municipalidades".[114] "Si la Federación desistiese de este impuesto que produce en la actualidad tres millones y medio de pesos, los Estados podrían, sin aumentar las cargas de sus contribuyentes y sin desalojar la incidencia del impuesto, percibir ese mismo 25% en provecho propio y aplicarlo a las necesidades de sus respectivos presupuestos."[115] Por su parte, el Estado federal, para recuperar sus ingresos, debería incrementar de un 5% los derechos de importación, de un medio por ciento la renta interior del timbre y establecer una contribución sobre aguardientes y bebidas alcohólicas.[116]

Entre la propuesta avanzada por la Conferencia y la de Limantour hay una diferencia significativa que es así planteada por este último: "nuestra tarea esencial ha consistido en demostrar que el problema de la abolición de las alcabalas es susceptible de resolverse sin conmover los cimientos del edificio social; más aún, sin romper el equilibrio político de la Hacienda Federal ni perturbar la de los Estados" sin dar vida, como propone la Conferencia, a "un pacto convencional *sui generis* entre los Estados".[117] La diferencia esencial es que mientras la Conferencia parte de un criterio político-económico, Limantour plantea un criterio de tipo esencialmente financiero que consiste sencillamente en una permuta que no altera sustancialmente, como él dice, "los cimientos del edificio social". En el primer caso, se tendía a dar vida a una esfera financiera de participación entre la Federación y los estados

[113] *Op. cit.*, p. 12.
[114] José Yves Limantour, *Breves apuntes para un proyecto de la abolición de las aduanas interiores de la República*, Imprenta de J. F. Jens, México, 1891, p. 8.
[115] *Op. cit.*, p. 8.
[116] *Op. cit.*, p. 16.
[117] *Op. cit.*, p. 29.

mientras que en el segundo se tendía a dar vida a una política de pura y simple conciliación entre ambos.

La propuesta conciliatoria de Limantour sirvió de base para formular la abolición de las alcabalas. En 1893, dos años antes de la iniciativa de la reforma constitucional enviada al Congreso, la Secretaría de Hacienda elimina los impuestos federales sobre el consumo de manufacturas, permitiendo así la aprobación en 1896 de la Reforma constitucional que prohíbe "gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales y extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales".[118]

Detrás del debate relativo a la libre circulación de las mercaderías vemos aparecer un elemento inédito que incide directamente en la caracterización del presupuesto. La nueva caracterización tiende a diluir, sin negarla, su dimensión política por ser fuente de conflicto y busca en cambio soluciones de compromiso que no pongan en discusión los equilibrios prexistentes. En esta búsqueda de la conciliación el gobierno federal realiza el primer gesto de buena voluntad con la eliminación del impuesto federal sobre las manufacturas, que facilitó la aprobación en un segundo momento de la abolición de las aduanas internas. En síntesis, una actitud no agresiva del gobierno, muy diferente de la expansiva de las décadas precedentes.

Existe así una continuidad entre la concepción conciliatoria elaborada para superar los obstáculos a la libre circulación de mercaderías y la nueva concepción del presupuesto. El mismo Secretario de Hacienda así la explicita:

> Para poner arreglo en toda administración oficial o privada, lo primero que se ocurre es averiguar con toda la precisión posible, cuáles son los recursos con que se cuenta y cuáles los gastos indispensables que deben hacerse para evitar la bancarrota. Al propio tiempo, o tan pronto como sea posible, tiene que atenderse al pasivo de la entidad de que se trate, a fin de que los acreedores no resulten en ningún momento burlados en sus derechos y se comience a inspirar confianza, base esencial del crédito y clave de toda combinación financiera.[119]

[118] Carmagnani, *El liberalismo, op. cit.*, pp. 486-491 y Reforma constitucional de 1.05.1896, art. 111, fr. VI, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales, op. cit.*, p. 711.

[119] José Yves Limantour, *Apuntes sobre mi vida pública (1892-1911)*, Editorial Porrúa, México, 1965, pp. 449-450.

La concepción de Limantour del presupuesto se caracteriza entonces por una aproximación esencialmente diferente de la que se dio en las décadas precedentes en cuanto el presupuesto se articula ahora a partir de los ingresos y no a partir de los gastos federales. Esto significa que el presupuesto no se define ya a partir de los objetivos políticos, económicos y sociales que desea perseguir el Estado federal sino más bien a partir de un único objetivo, equilibrar los ingresos con los egresos a través de la expansión de los primeros y la contracción de los segundos. Estamos así en presencia de una concepción esencialmente contable del presupuesto, concepción que desdibuja casi completamente los fines éticos de la acción estatal en cuanto pasan a segundo plano las demandas de servicios y bienes estatales por parte de la ciudadanía. El fin esencial del presupuesto es el de "cubrir las necesidades indispensables de la Nación" y no el de cubrir lo más ampliamente posible la demanda de bienes públicos. El resultado es que la política, si bien no pierde importancia, se reduce esencialmente a ofrecer los instrumentos de compromiso entre el gobierno y el Congreso.

Esta concepción contable del presupuesto presupone una política de compromiso no sólo entre los intereses de la Federación y los intereses de los estados sino también con cualquier grupo de presión, pues para Limantour la empresa estatal es idéntica a la empresa privada con el resultado de llegar a sostener que el presupuesto no sólo debe ser equilibrado sino también debe generar un excedente. El mismo Secretario de Hacienda subraya con orgullo que "desde el año de 1893-1894 sin que en ningún ejercicio fiscal durante los dieciocho años que siguieron hasta el fin de la Administración del señor general Díaz hubiese dejado de haber sobrantes, y por cierto de bastante consideración".[120]

La idea de un presupuesto no sólo equilibrado sino también con excedente aparece claramente expuesta en 1893 al enviar el Secretario de Hacienda al Congreso la iniciativa de presupuesto para 1894-1895. En ella podemos ver que en 1892-1893 el gasto ejercido fue del 11.2% inferior al gasto autorizado y que esta reducción afectó dos fines esenciales del Estado: el fin de derecho, al reducirse el gasto para la justicia federal y de los estados, y el fin de progreso cultural y material, al reducirse el gasto en instrucción y sobre todo para ferrocarriles y comunicaciones.[121]

[120] *Op. cit.*, p. 59.

[121] *Iniciativa de presupuestos para el año fiscal de 1894-1895*, Tip. del Gobierno, México, 1893, p. 36.

La nueva concepción contable del presupuesto favoreció la política de conciliación, cuyo fundamento era la no alteración de los equilibrios existentes entre los intereses de la Federación, de los estados y de otros grupos de intereses. Un ejemplo de esta orientación conciliatoria la notamos ya en 1893-1894, año que inicia la política de reducción del gasto público que afecta todos los objetivos del Estado Federal. La única excepción fue las fuerzas armadas que no tuvieron ninguna reducción de gasto respecto al presupuesto aprobado. Fue a través de la no alteración de los equilibrios prexistentes que comienzan a ceder las resistencias de los intereses estatales o regionales empeñados en retener las aduanas interiores y a impedir una erosión de sus soberanías financieras que sentían amenazadas por los nuevos impuestos federales y por la expansión del gasto federal. Este último era visto como una amenaza, en cuanto si bien el gasto federal favorecía directa o indirectamente los intereses materiales regionales, perjudicaba sus intereses políticos y sociales en cuanto implicaba un reforzamiento de la presencia del Estado Federal en las regiones. De allí que el Congreso no se opone a que el gobierno no ejerza las partidas del presupuesto de gasto federal que había aprobado.

Una mejor comprensión de la forma que asume la política de compromiso en el periodo 1895-1911 se obtiene al constatar que los ingresos exceden el gasto ordinario del 12.9% y que este excedente fluctuó entre un 1.7% para 1897-1898 y un 34.3% para 1906-1907. El excedente se obtuvo a través de la no utilización de las asignaciones presupuestales pues "todos los años dejan de ejercerse, total o parcialmente, algunas partidas", con el resultado que en última instancia no se puede hablar de un verdadero superávit sino más bien de un gasto federal regresivo en cuanto el no ejercicio de partidas de presupuesto generó un déficit creciente de servicios estatales para la población.[122]

Para comprender cabalmente la nueva lógica de la política de presupuesto vale la pena reproducir el siguiente razonamiento del Secretario de Hacienda:

	Millones
El Presupuesto votado por la Cámara de Diputados fue de	$ 52.7
Y las autorizaciones adicionales importaron	4.3
Arrojando un total de	*$ 57.0*

[122] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1896-1897*, p. V.

Los derechos acreditados a cargo del Erario fueron de	$ 53.6
En consecuencia, de las autorizaciones de gastos dejaron de ejercerse, total o parcialmente	$ 3.4*

Este razonamiento del Secretario de Hacienda, que volvemos a encontrar puntualmente en todas las *Memorias*, nos ilustra una concepción puramente contable del presupuesto que se aleja de la concepción liberal del presupuesto en cuanto no da la debida importancia a la demanda de bienes públicos por parte de la ciudadanía y a la organización de la misma a través del gasto federal. En cambio, bajo la gestión de Limantour sucede lo contrario, son los ingresos que determinan los gastos y no, como más de una vez había repetido Matías Romero, que era la oferta del Estado de bienes y servicios públicos el elemento que da vida y movimiento al presupuesto. Con otras palabras, el Estado olvida su función esencial: la de encauzar y hacer posible la vida de la nación echando manos no sólo de sus recursos ordinarios sino también utilizando positivamente el crédito de que dispone.

Una forma para comprender el interés decreciente por parte del Estado Federal en perseguir sus fines se constata a través de las mismas informaciones del Secretario de Hacienda relativas a las asignaciones no utilizadas por el gobierno. Para ello tomaremos los datos del trienio terminal de este periodo que nos permiten apreciar su progresiva esclerosis.

CUADRO II.1. *Asignaciones presupuestales no utilizadas según los objetivos estatales, 1905-1906/1909-1910 (% sobre el presupuesto total)***

1. Dirección federal[a]	0.23
2. De derecho y potencia[b]	5.59
3. Cultura y prosperidad[c]	4.91

[a] Comprende las asignaciones no utilizadas del poder ejecutivo y legislativo.
[b] Comprende las asignaciones no utilizadas para justicia, policía y representación exterior.
[c] Comprende las asignaciones no utilizadas para instrucción, fomento, comunicaciones y obras públicas.

* *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1898-1899*, p. VIII. Los valores han sido redondeados por nosotros.
** *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1909-1910*, p. VII.

El cuadro II.1 nos permite apreciar con claridad el significado político de la no utilización de las asignaciones del presupuesto, al afectar los objetivos de derecho y potencia y los objetivos de cultura y prosperidad. Se tiene así la impresión que el Estado federal mexicano, al contrario de lo que hacían los estados modernos occidentales, no manifiesta ya interés en expandir sus funciones de derecho, potencia, cultura y prosperidad material no obstante haber nacido para cumplirlas y acrecentarlas.

La inercia que notamos desde mediados de la década de 1890 a nivel del referente político del presupuesto coincide con una inercia similar al nivel económico con el resultado que el Estado federal pareciera haber extraviado su finalidad de impulsar a través de la satisfacción de la demanda de servicios públicos el progreso material e inmaterial del país. Vista en esta perspectiva se tiene la impresión que por tres lustros el país conoció una apatía generalizada.

¿Hasta qué punto refleja la situación del país la inercia del presupuesto? y ¿hasta qué punto es atribuible en cambio a la miopía de la élite dirigente? Una posible respuesta se estrella con la inexistencia de estudios capaces de mostrarnos no sólo la oposición a esta concepción del presupuesto que excluye de los servicios y bienes del Estado una franja consistente y creciente de la población sino también las eventuales críticas que podían nacer al interior de la población que se beneficiaba de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado federal y, en modo especial, al interior de la élite política porfiriana.[123] Los únicos estudios modernos existentes subrayan un fuerte crecimiento de la presión fiscal entre 1900 y 1910 que llevó a un descontento de las clases medias y populares en las regiones del norte con mayor presión fiscal y en las regiones del centro-sur donde la percepción era poco equitativa.[124]

La única crítica que surge al interior de la clase política porfiriana es la formulada ex-post por Bulnes, quien declaró enfáticamente que "la dictadura porfirista no tuvo obra económica, la casualidad se la regaló dirigida por la diosa Fortuna que, desde el año de 1876 hasta 1910 fue

[123] Citamos a puro título ilustrativo de la aparente inexistencia de críticas y oposiciones dos de las mejores obras, la de Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna de México. El porfiriato. Vida política interior,* Editorial Hermes, México, 1972, segunda parte y Alan Knight, *The Mexican Revolution,* Cambridge University Press, Cambridge, 1986, vol. I, especialmente el capítulo sobre la oposición, pp. 37-77.

[124] François-Xavier Guerra, *Le Mexique. De l'ancien régime à la Révolution,* L'Harmattan, París, 1985, vol. I, pp. 290-294 y Friedrich Katz, *Introducción* , en F. Katz, (coord.), *Porfirio Díaz frente al descontento popular regional (1891-1893),* Universidad Iberoamericana, México, 1986, pp. 11-22.

la fiel y abnegada barragana del general Díaz".[125] Comentando globalmente la obra de Limantour subraya que "fue de buen administrador de las riquezas que ponía en su mano la señora Casualidad, amiga declarada del Príncipe" agregando que "el señor Limantour, en vez de tener obra económica, fue su obstructor".[126]

Bulnes funda su crítica a la política económica y hacendaria de Limantour en haber centralizado toda la política económica en sus manos, definiéndolo "gerente general de la Agricultura, gerente general de la Minería, gerente general de doce mil kilómetros de vías férreas, gerente general de todos los bancos del país", y que como esto no le fuera suficiente "dispuso el señor Limantour centralizar en su mano las finanzas municipales".[127] Su crítica se extiende también a la concepción misma del presupuesto, al afirmar que su política presupuestaria, "aprobada por el general Díaz, fue abominable desde 1900 hasta 1911, habiendo sido la de un avaro cuidando que no entre una boca más en su mísero refectorio".[128] Con otras palabras, la crítica de Bulnes apunta en nuestra misma dirección: haber dado vida a un presupuesto regresivo que no satisfacía la demanda de la población por mayores bienes y servicios del Estado.

La oposición a la concepción regresiva del presupuesto la encontramos debidamente documentada a partir de 1903 y nace de los liberales no encapsulados en el orden porfiriano. Ellos se oponen a la política comercial y agrícola del gobierno y reivindican la igualdad, la libertad individual, la rectitud judicial, el respeto de la propiedad y la expansión de la instrucción pública.[129] La oposición a la concepción limantouriana del presupuesto apunta justamente a las asignaciones del presupuesto que no ejerce el gobierno federal y plantea una expansión del gasto federal en la justicia, en las garantías constitucionales y en la instrucción que nos parecen ser las grandes demandas insatisfechas a partir de los años de 1890.

Sin embargo, un documento político no es suficiente para ilustrar la difusión de una oposición, lo cual hace particularmente significativo el constatar la existencia en 1895-1896 de 113 grupos reformistas y constitucionales y de 74 grupos liberales vinculados en 1903 con el club li-

[125] Francisco Bulnes, *El verdadero Díaz y la Revolución*, Ed. Nacional, México, 1960, p. 219.
[126] *Op. cit.*, pp. 230-231.
[127] *Op. cit.*, pp. 248-249.
[128] *Op. cit.*, p. 252.
[129] *Manifiesto del club liberal "Ponciano Arriaga" 27.02.1903*, en *Planes en la Nación Mexicana, op. cit.*, vol. VI, pp. 223-225.

beral "Ponciano Arriaga".[130] Con esto deseamos tan sólo decir que la protesta y oposición al presupuesto regresivo era seguramente más amplia de lo que la historiografía nos lleva a suponer.

La amplitud de la oposición liberal es reafirmada por un elemento capaz de subrayar la continuidad de la oposición entre 1903 y 1906.[131] En el programa del partido liberal la oposición a la política económica del gobierno se hace más fuerte y se presenta como una propuesta alternativa articulada para la agricultura, para el "mejoramiento y fomento de la instrucción" que rinda obligatoria la instrucción primaria en todas las escuelas de la República, para la protección del trabajo y por lo que nos atañe para una nueva política hacendaria que elimine los impuestos "inicuos" sobre sueldos y salarios, "la contribución personal" que constituía en la imposición de los estados del centro-sur de la República una "verdadera extorsión" y el impuesto de timbre en los negocios juidiciales, "puesto que la justicia ha de ser enteramente gratuita".[132] Si asociamos estas demandas con las avanzadas de reformas constitucionales y políticas, contenidas estas últimas en los "puntos generales" del programa, podemos notar una fuerte similitud con la oposición de 1903: la demanda de un Estado de derecho capaz de ofrecer bienes y servicios estatales a la mayoría de la población mexicana.

Nuestra impresión es que el descontento por la política de presupuesto se extendió e hizo mella incluso sobre los porfiristas contrarios a los científicos. En el programa de este grupo se aboga por una "amplia difusión de la educación primaria", por una nueva política agraria y de crédito y por una nueva política de hacienda. Respecto a este último punto encontramos una fuerte crítica al concepto de presupuesto al decir que

> las reservas que acusare en lo sucesivo la Cuenta del Tesoro, deberán ser prudentemente limitadas [...] los excedentes deberán aplicarse a grandes obras de interés general, instrucción primaria, fomento o ejecución de trabajos de irrigación, y a las que favorezcan el movimiento comercial interior, como la construcción de carreteras y la canalización y limpia de los ríos navegables.[133]

[130] Jean-Pierre Bastian, *Una geografía política de la oposición al Porfirismo*, en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coord.), *Cincuenta años de Historia en México*, El Colegio de México, México, 1991, vol. II, p. 406.

[131] Sobre el movimiento liberal entre 1900 y 1906, véase Jane-Dale Lloyd y Elena Azaola, *La formación y actividades políticas del Partido Liberal Mexicano en 1905-1906*, Cuadernos de la Casa Chata, México, 1979, pp. 6-31, James D. Cokcroft, *Precursores intelectuales de la Revolución mexicana*, Siglo XXI editores, México, 1971, pp. 87-126 y especialmente Hernández Chávez, *La tradición republicana*, *op. cit.*, pp. 136-150.

[132] *Programa del Partido Liberal 1.06.1906*, en *Planes en la Nación*, *op. cit.*, vol. VI, pp. 229-238.

[133] *Programa del Partido Democrático 1.04.1909*, en *Planes en la Nación*, *op. cit.*, vol. VII, p. 64.

El déficit de bienes y servicios públicos empieza a ser severamente puesta en discusión también por la clase política porfiriana. Posiblemente ésta comprende que la cuestión social no es sólo un asunto legislativo sino también una cuestión de presupuesto que permita a través de una nueva concepción del gasto federal colmar el déficit de bienes y servicios.

La oposición al presupuesto regresivo limantouriano no está presente sólo en los programas de los partidos sino que se difunde a través de la prensa en la opinión pública. Uno de los más eficaces críticos de los científicos escribe que ellos "han estudiado sobre todo la ciencia de las finanzas. En ese punto pretenden ser maestros y lo son [...] porque han hecho de nuestro gobierno un gobierno financiero". Caracteriza "el gobierno financiero" que los científicos han implementado como "un gobierno que no cumple con sus deberes" que son los de "procurar el engrandecimiento de las naciones, para educar al pueblo, para defender el territorio, para hacer efectiva la justicia, es decir, para lograr la armonía entre los gobernados" porque "el dinero, las finanzas, no son más que un medio de lograr esos fines".[134]

La fiscalidad y el presupuesto terminan así por convertirse en uno de los aspectos de un problema más general, la cuestión social. De allí que encontremos numerosas referencias a ella por los partidos que se van formando en vísperas de la elección presidencial de 1911. Tanto en el programa del antirreleccionista como en el nacionalista democrático que hicieron posible la elección de Madero así como en el mismo programa de gobierno de Madero encontramos referencias a la cuestión fiscal.[135] En el programa de gobierno de Madero cuatro puntos están dedicados a la más vasta cuestión social y económica y en uno se hace referencia a la cuestión financiera, en la cual se plantea la necesidad de "favorecer el desarrollo de la riqueza pública, hacer que los impuestos sean repartidos con equidad, abolir el sistema de igualas, combatir los monopolios y privilegios y, sobre todo, cuidar que los fondos públicos se inviertan en beneficio general del país".[136]

El nuevo Secretario de Hacienda Ernesto Madero hizo suyas las nuevas demandas al sostener que si bien desde 1894 hasta 1910 los presupuestos se redactaron contemplando

[134] Luis Cabrera, *El partido científico. Qué ha sido, qué es, qué será. Para qué sirve "La Ciencia"* 24.07.1909, en *Obras Completas*, Ediciones Oasis, México, 1975, p. 14.

[135] *Convención nacional independiente de los partidos aliados: nacional antirreleccionista y nacional democrático 1910*, en *Planes en la Nación*, *op. cit.*, vol. VII, p. 84.

[136] *Programa de gobierno de Francisco I. Madero 2.04.1910*, *op. cit.*, pp. 88-89.

fenómenos de mero carácter económico, hoy no es posible aplicar este criterio puramente económico; antes, precisa que el factor político sea tenido en cuenta. De aquí la novedad de esta iniciativa [de presupuestos] y de aquí también sus especiales dificultades, una de las cuales está constituida por la necesidad de colocarse en un punto de vista amplio, imparcial y juicioso, para no exagerar ni tampoco reducir la trascendencia del factor [político] arriba mencionado.[137]

La recuperación de la dimensión política implícita en el presupuesto sin olvidar las constricciones derivadas de la situación económica, empujan al nuevo Secretario de Hacienda a afirmar que el presupuesto debe contemplar "los anhelos de progreso y de mejoramiento en los servicios públicos" que demanda "todo buen mexicano" pero "tienen que refrenarse ante la idea de que, en los momentos actuales, sería inoportuno aumentar las cargas del contribuyente". En consecuencia, el Estado federal debe operar "por ahora principalmente con los recursos que proceden de los impuestos ya establecidos y largamente experimentados" sin excluir que "en el futuro parezca conveniente modificar algunos de los impuestos existentes".[138] Para enviar una señal fuerte a los ciudadanos que demandaban una ampliación de bienes y servicios federales, el Secretario de Hacienda, luego de decir que no era posible una reducción del gasto militar "porque él se vincula con el restablecimiento del orden" y, por lo tanto, con el Estado de derecho, insiste en que no "sería lícito hacer grandes ahorros en ramos que, como el de Justicia, el de Instrucción Pública y el de Fomento, reclaman, por su importancia para la vida social, una atención preferente" para evitar "que el país retroceda en su marcha o que se desatiendan servicios de importancia vital para la defensa de la nación o para la seguridad de los ciudadanos".[139]

El horizonte liberal del presupuesto, concebido como instrumento de gobierno capaz de alentar la interacción de la economía con la política y así favorecer la consecución de la finalidad de un Estado de derecho dotado de dirección política, capaz de garantizar el progreso cultural y material del país, constituye una parte esencial de la Revolución Mexicana.

[137] *Exposición de motivos de los proyectos de ley de ingresos y presupuestos de egresos e iniciativa de presupuestos para el año económico de 1912-1913*, en *Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1911-1913*, p. 300.

[138] *Op. cit.*, p. 301.

[139] *Op. cit.*, pp. 301-302.

SEGUNDA PARTE

LA POLÍTICA DEL PRESUPUESTO

III. INTERESES, COALICIONES Y POLÍTICAS DE PRESUPUESTO

EL ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN FORMAL y material del presupuesto nos ilustrará los mecanismos de naturaleza política y administrativa, gracias a los cuales se fue precisando la actuación del presupuesto. El estudio de los referentes económicos y políticos permite decir que son sustancialmente tres los momentos que distinguen el proceso del presupuesto liberal. El primer momento, de formación de la organización del presupuesto, que cubre desde fines de los años de 1860 hasta mediados de los años de 1880, se caracteriza por la implementación del control sobre el presupuesto ejercido el año precedente así como de la iniciativa del presupuesto para el año siguiente que el gobierno presenta al Congreso a más tardar el 15 de diciembre de cada año. El segundo momento, de consolidación de la organización del presupuesto, que va desde mediados de la década de 1880 hasta fines de la década siguiente de 1890, se caracteriza por la colaboración entre gobierno y Congreso que favorece una más precisa definición del presupuesto, un mejor control del Congreso y un más adecuado ejercicio del mismo por parte del gobierno. El tercer momento, el de reformulación de la organización del presupuesto, que se extiende desde fines de la década de 1890 hasta los primeros años de la década de 1910, se caracteriza por una creciente centralización en la formulación y ejecución del presupuesto por parte del gobierno a través de la Secretaría de Hacienda.

La caracterización de los tres momentos del presupuesto nos permite comprender las premisas de las políticas de presupuesto. En efecto, en las políticas de presupuesto están presentes el papel económico del Estado, la tensión entre gobierno y Congreso que se reflejan en la respuesta que da el Estado a través de los poderes constitucionales y los cuerpos administrativos a la demanda de los ciudadanos por mayores y mejores servicios públicos. De allí que el Estado pueda interpretar en términos expansivos o regresivos esta demanda con el resultado que a través del gasto público podamos ver hasta qué punto las demandas ciudadanas fueron acogidas, reorientadas o postergadas por sus representantes en el poder legislativo y en el poder ejecutivo.

El gasto público no es entonces solamente un buen indicador del crecimiento del sector público, sino también un indicador del razonamiento que elaboran los ciudadanos sobre los beneficios que obtienen del incremento del gasto público y sobre los sacrificios que deben soportar por el aumento de la imposición fiscal o la reducción de servicios públicos prexistentes. En síntesis, el aumento del gasto federal encuentra su límite en el nivel de la imposición fiscal.[1]

La demanda y la oferta de servicios públicos, a través del incremento del gasto federal, permite individualizar las dos dimensiones esenciales en la elaboración de una política de presupuesto. Estas dos dimensiones requieren ser mejor especificadas históricamente en cuanto las demandas de los ciudadanos no se expresan directamente sino que son interpretadas y organizadas por sus representantes en el Congreso y por sus gobernantes. En su elaboración a nivel del Congreso y del gobierno así como en su ejecución por parte del gobierno la función de los ciudadanos en todo el periodo considerado se presenta limitada por un sistema electoral de tipo indirecto de primer grado, es decir, que los ciudadanos no eligen directamente ni sus representantes en el Congreso ni su presidente sino sólo votan por los electores quienes eligen los diputados y el Presidente de la República.

Esta restricción de la representación política explica la importancia que damos en este capítulo a la hipótesis de la existencia, al interior de las instituciones que definen la política de presupuesto, de grupos de interés favorables unos a una política de presupuesto expansiva y otros a una de tipo regresivo. De allí que nuestro análisis asigne a los grupos de interés un papel particular evitando atribuirles exclusivamente la responsabilidad de dichas políticas de presupuesto. Para corregir este planteamiento de corte societario de las políticas de presupuesto procuramos verificar la capacidad de estos grupos de interés de desarrollar políticas de coalición, dado que ningún grupo de interés tenía la capacidad de dominar a los otros como tampoco podía subordinar los intereses de los cuerpos administrativos del Estado federal, cuyo comportamiento pudo haber sido muy similar al de los otros grupos de interés, es decir, apropiarse de cuotas crecientes del gasto federal.

[1] Alan Peacock, *Public Choice. Analysis in Historical Perspective*, Raffaele Mattioli Foundation & Cambridge University Press, Cambridge, 1992, pp. 29-55.

1. Grupos de interés y políticas de presupuesto

El presupuesto se configura como un proceso a través del cual se entrelaza la experiencia acumulada en el año precedente con la proyección hacia el año siguiente. Este entrelazamiento es visible concretamente en que el presupuesto del año precedente proporciona el marco de referencia del proyecto de presupuesto del año siguiente. De allí que cuando se afirma que el presupuesto ejercido demuestra cómo el Estado federal obtuvo y utilizó los recursos materiales que se le asignaron se termine por poner en evidencia sólo una parte del presupuesto. La otra parte, menos visible, está en relación a que el presupuesto es una estructura de referencia para el presupuesto siguiente, por el simple hecho de que el Estado desempeña funciones permanentes, que condicionan no sólo el presupuesto siguiente sino también los subsiguientes. En efecto, las funciones del año precedente no pueden ser muy diferentes de las de los años siguientes, a menos que no intervenga una ruptura profunda del Estado.

La continuidad estructural de la dimensión financiera del Estado es bien ilustrada por el Secretario de Hacienda Matías Romero, cuando argumenta que la reforma hacendaria debía hacerse sin romper dramáticamente con la estructura prexistente.[2] Lo mismo sostiene el Congreso cuando en 1867 se restaura la República, al desear que "el ejecutivo tuviera una regla fija para sus gastos", y que en ausencia de un presupuesto federal se declarara "vigente la ley de 16 de agosto de 1861, como presupuesto provisional". Las comisiones de Hacienda y de Gobernación "a quienes pasó la iniciativa, dictaminaron de conformidad".[3]

El razonamiento del Secretario de Hacienda y del Congreso ofrecen un testimonio precioso en cuanto nos permite ver la continuidad del horizonte presupuestal. La clase política al dar al país un presupuesto provisional idéntico al del año de 1861 consideró que sintetizaba no sólo el conjunto de necesidades financieras del Estado federal y el conjunto de sus funciones constitucionales sino también el conjunto de las demandas formuladas por la sociedad en cuanto fue el primer presupues-

[2] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1869-1870*, pp. 1004-1005. La continuidad de las estructuras fiscales ha sido subrayada por Gabriel Ardant, *Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations*, en Charles Tilly (comp.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1975, pp. 164-172.

[3] Pantaleón Tovar, *Historia parlamentaria del 4º Congreso Constitucional*, Imprenta de I. Cumplido, México, 1872, tomo I, pp. VIII-IX. La cita es uno de los comentarios de Tovar a las labores del 4º Congreso que fue el primero de la República restaurada.

to ejecutado después de la Constitución de 1857. De allí que la recuperación del presupuesto de 1861 nos señala que el presupuesto del año precedente no es sólo una estructura informativa sino también una estructura dotada de historicidad. La historicidad del presupuesto es visible en que la recuperación del de 1861 pone en evidencia que los recursos financieros del nuevo Estado liberal son capaces de satisfacer las demandas expresadas por la ciudadanía a través de sus representantes y que estos recursos son similares cualitativamente a los de comienzos de la década de 1860.

La reactivación del presupuesto acontece así no sólo a través de una recuperación de las ideas básicas de la década precedente sino también a través de una adecuación del presupuesto a la nueva realidad. El Secretario de Hacienda lo expresó con nitidez al decir que se recuperaba "la tradición de los gastos públicos", en modo tal que no "se repitieran en el [presupuesto] las omisiones del anterior" y tomando en cuenta que las necesidades financieras evolucionan en el tiempo, porque las necesidades de los ciudadanos son dinámicas, obligando por lo tanto a que "el Congreso tuviera a bien autorizar varios gastos no comprendidos en aquél", en el presupuesto de 1861.[4]

A partir de la idea de que el presupuesto es una estructura informativa dotada de historicidad que busca equilibrar los recursos materiales que el Estado necesita con los que puede legítimamente conseguir hemos reconstruido la serie histórica que presentamos en el cuadro III.1.

[4] *Comunicación del Secretario de Hacienda a la Comisión de Hacienda, 1º de abril de 1869*, en Tovar, *Historia Parlamentaria, op. cit.*, tomo IV, p. 7. El secretario fundamentó esta idea afirmando que "el presupuesto actual es el tercero de los que se han expedido durante los últimos 15 años, y el primero que se ha puesto en práctica".

CUADRO III.1. *Presupuesto precedente* versus *iniciativa, 1868-1869/1911-1912.*

	1868-1869/1885-1886			*1886-1887/1896-1897*			*1897-1898/1911-1912*			*1868-1869/1911-1912*		
	No dif.	*Superior*	*Inferior*	*No dif.*	*Superior*	*Inferior*	*No dif.*	*Superior*	*Inferior*	*No dif.*	*Superior*	*Inferior*
TOTAL												
Número	0	2	16	3	6	2	0	1	14	3	9	32
%		11.1	88.9	27.3	55.5	18.2		6.7	93.3	6.8	20.5	72.7
Variación media %		17.0	12.5		5.6	5.9		6.8	3.8		8.3	6.6
DIRECCIÓN FEDERAL												
Número	1	9	8	4	2	5	1	3	11	6	14	24
%	5.6	50.0	44.4	36.4	18.2	45.4	6.7	20.0	73.3	13.6	31.8	54.6
Variación media %		4.6	11.2		1.5	2.8		6.4	2.8		4.6	5.6
JUSTICIA												
Número	1	3	14	3	5	3	1	2	12	6	9	29
%	5.6	16.7	77.7	27.3	45.4	27.3	6.7	13.3	80.0	13.6	20.5	65.9
Variación media %		6.7	20.0		60.0	25.6		15.4	6.5		8.9	15.0
POTENCIA												
Número	1	5	12	3	7	1	0	2	13	4	14	26
%	5.6	27.7	66.7	27.3	63.6	9.1		13.3	86.7	9.1	31.8	59.1
Variación media %		16.0	15.2		6.7	0.7		0.5	6.0		38.7	8.9
ADMINISTRACIÓN												
Número	3	2	13	2	4	5	0	7	8	5	13	26
%	16.7	11.1	72.2	18.2	36.4	45.4		46.7	53.3	11.4	29.5	59.1
Variación media %		8.4	12.8		3.9	8.7		5.3	4.1		5.3	9.5
PROGRESO												
Número	1	2	15	3	5	3	0	1	14	4	8	32
%	5.6	11.1	83.3	27.3	45.4	27.3		6.7	93.3	9.1	18.2	72.7
Variación media %		28.6	50.4		21.2	7.1		14.9	13.5		30.8	27.8

FUENTE: Apéndice I.

El cuadro III.1 contiene dos tipos de información, la primera relativa al presupuesto aprobado en el año precedente y la segunda la iniciativa de presupuesto del año siguiente. El primer conjunto sintetiza la organización que da el Congreso a las demandas de los ciudadanos y el segundo ilustra cómo el gobierno interpreta esas mismas demandas a distancia de un año. A partir de este doble conjunto informativo tratamos de medir, por una parte, la intención del gobierno de acoger las demandas de bienes públicos que expresan los diferentes grupos de interés y, por otra parte, la tensión entre la demanda por bienes públicos y las políticas de presupuesto que el gobierno y el Congreso implementan con el fin de expandir o restringir dicha demanda.

La interacción entre gobierno y Congreso es ilustrada en el cuadro III.1 en las variaciones absolutas y relativas entre presupuesto precedente e iniciativa mientras la tensión entre gobierno y Congreso es ilustrada en el mismo cuadro a través de las variaciones medias. Estos dos tipos de relación están organizados tanto a nivel global como a nivel de las diferentes necesidades que los presupuestos y las iniciativas tratan de implementar, que son esencialmente dos: la finalidad de derecho y potencia y la finalidad de cultura y prosperidad. Esta doble finalidad da origen a cinco necesidades fundamentales: las de dirección federal establecida por la Constitución (los poderes federales), las asociadas a los fines de derecho (justicia), las asociadas a los fines de potencia (Relaciones Exteriores y Guerra y Marina), las asociadas a la administración del Estado federal (Gobernación y Hacienda) y, finalmente las necesidades asociadas al crecimiento de la cultura (Educación e Investigación Científica) y a la expansión del progreso material del país (Fomento, Comunicaciones, etc.).[5]

Como puede verse en el cuadro III.1, la tendencia de larga duración de la tensión entre presupuesto precedente e iniciativa, es una tendencia favorable a la expansión del gasto público. Esta tendencia es ilustrada a través del dato que en 32 años financieros, equivalentes al 72.7% del total, el gobierno presenta iniciativas de presupuesto que acogen las demandas organizadas por el Congreso y las interpreta, además, en modo expansivo. El resultado es que las iniciativas presentan un quántum de gastos superior a los del presupuesto del año precedente. Si a

[5] En la distinción de las finalidades y necesidades que se expresan en los presupuestos y en las iniciativas partimos de los criterios expuestos por Wagner y hemos relaborado las finalidades en función a la organización material y formal de los presupuestos mexicanos, véase Adolf Wagner, *Traité de la science des finances*, Giard & E. Brière éd., París, 1909, vol. I, pp. 75-80.

esta orientación expansiva agregamos que en tres ocasiones (6.8% del total) la iniciativa acoge todas las indicaciones expansivas del ejercicio financiero precedente, podemos entonces concluir que la tendencia de fondo para el entero periodo 1868-1912 es fundamentalmente expansiva, pues sólo para nueve años, que representan apenas el 20.5% del total, el presupuesto precedente es superior a la iniciativa.

La tendencia de larga duración del presupuesto federal nos ilustra un hecho de gran importancia: el presupuesto es una estructura con un referente histórico y una estructura dotada de dinamicidad, resultado de la expansión que conoce el gasto federal.[6] La historicidad del presupuesto es, por lo tanto, doble: reitera anualmente los objetivos del Estado federal y los implementa expandiendo las asignaciones del presupuesto, procurando sintetizar la demanda de mayores y mejores servicios públicos con los recursos asignados por los representantes de dichas demandas en el Congreso. En esta forma se comprende el significado progresivo que tiene el presupuesto a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, tanto para los ciudadanos como para la clase política.

La tendencia al incremento del gasto público la observamos mejor a través de las variaciones medias ilustradas en el cuadro III.1. A lo largo del entero periodo 1868-1869/1911-1912 la tasa media de crecimiento para los 32 presupuestos expansivos fue del 6.6% anual. Si compensamos la tendencia al incremento con la tendencia contraria de reducción podemos notar que a lo largo de todo el periodo el incremento medio anual fue del 3.2%, tasa que es casi el doble del incremento demográfico.

Estas informaciones nos están diciendo que la tendencia al incremento del gasto público ilustran una doble intencionalidad. La primera de ellas es que tanto las demandas que se plantean al Estado como las decisiones que adopta este último, al elaborar la iniciativa de presupuesto, es buscar una convergencia entre demandas y recursos con el fin de minimizar el riesgo de presupuestos deficitarios que harían peligrar el consenso social que ha creado el Estado gracias a su acción desplegada a través del presupuesto. La segunda intención, especular a la primera, es que el Estado tiende a interpretar reductivamente las demandas que plantean los diferentes intereses asociados al Estado. La amplitud entre la tendencia favorable al incremento del presupuesto y la tendencia a reducirlo es bastante ilustrativa de esta doble intencionalidad, pues la

[6] Sobre la tendencia al incremento de los presupuestos, véase Aaron Vildavski, *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Little, Brown and Co., 1975, Boston, pp. 1-19.

fluctuación varió entre un +8.3% y un –6.6%. En términos más generales podemos decir que esta doble intencionalidad, medida a partir de la tensión entre presupuesto precedente e iniciativa, nos dice que el Estado que nace de la revolución liberal tiende a caracterizarse como una forma estatal que desea coadyuvar a los intereses sociales que coexisten en el espacio nacional.

Si del análisis global pasamos a un estudio de los diferentes objetivos que desea implementar el Estado a través del presupuesto notamos que la tensión entre las demandas de los diferentes grupos de interés y la política de presupuesto se precisan y definen. La tensión en el campo de la justicia y del progreso cultural y material es, en efecto, similar a la tendencia general mientras la tensión es superior en el campo de la dirección federal, de la potencia y de la administración. Estas semejanzas y diferencias nos dicen que el Estado trata de contener y frenar las demandas de servicios estatales que llevarían a un reforzamiento de las competencias de la Federación probablemente por la necesidad de tomar en cuenta los intereses de corte estatal o regional organizados adentro y afuera del Congreso favorables a la no expansión de las competencias de la Federación.

La tensión entre intereses de corte federal e intereses de corte regional se comprende mejor si observamos que las necesidades de progreso cultural y material son las que conocen un mayor incremento. En efecto, en 32 casos (72.7% del total) las iniciativas incrementan los presupuestos precedentes y los expanden en promedio de un 27.8%, mientras sólo en ocho casos (18.2% del total) los presupuestos precedentes son superiores a las iniciativas y en cuatro casos (9.1% del total) no hay diferencia entre presupuestos precedentes e iniciativas. De allí que podamos entonces sostener que a nivel de las necesidades de progreso cultural y material la convergencia entre los grupos de interés y el gobierno fue casi total subrayando así que hubo un consenso generalizado en lo relativo a las competencias federales en materia de fomento y cultura.

Fenómeno similar, aunque de intensidad menor, se observa a nivel de las necesidades de justicia que se caracterizan por desarrollar una reducida tensión entre grupos de interés y gobierno, siendo ambos favorables a un incremento de los gastos de justicia. En 29 casos sobre 44, el 65.9% del total, el presupuesto precedente es superior a la iniciativa y sólo en nueve casos (20.5%) es inferior a la iniciativa. Vale la pena agregar que la tasa de incremento del gasto en justicia, del 15% anual, es in-

ferior a la del progreso cultural y material pero sustancialmente superior al incremento de los gastos totales (6.6% anual).

La tensión se intensifica en la definición de las necesidades de administración que son las que garantizan la acción del gobierno. La tendencia al incremento del gasto administrativo se observa para 26 años (59.1% del total) mientras la tendencia a reducirlos se registra en 13 años (29.5% del total) con el resultado que el incremento medio anual fue de 4.5%. Una ulterior elevación de la tensión la observamos a nivel de necesidades similares a las administrativas, las relativas a la dirección federal sólo poco más de la mitad de los años (54.6%) son expansivos mientras casi un tercio (31.8%) son de tipo reductivo. Es interesante notar que en los 44 años examinados el incremento de las necesidades de los poderes federales fue del 2.3% anual, en circunstancias que el incremento del gasto total fue, como dijimos, del 3.2% anual.

De la evolución de las necesidades de administración y de dirección federal se comprende que la tensión subyacente a las políticas de presupuesto es de tipo tripolar. Esta tripolaridad deriva de la existencia de tres actores fundamentales: los intereses federales, los intereses regionales y los intereses del gobierno. En efecto, el hecho de que la tensión sea más fuerte a nivel de las necesidades de dirección federal que en las de administración de gobierno nos dice que los intereses regionales si bien reconocen que la esfera federal requiere de gastos de administración, no son favorables a un ulterior incremento de la competencia política de los poderes federales y, en especial, de la Presidencia de la República. Esta tensión entre intereses regionales e intereses federales se intenta resolverlos expandiendo, las más de las veces, los gastos administrativos del gobierno federal.

La tensión entre Federación, estados y gobierno nos permite comprender que las posibilidades de alianza y coaliciones entre los grupos de interés fueron varias y que para lograr alcanzar un objetivo, expandir por ejemplo el gasto de promoción económica, se requería de la adhesión por lo menos de algunos segmentos de los tres grupos de interés. De allí que el gobierno federal, por más interesado que estuviera en expandir las competencias de la Federación, tenía como lo tenían otros intereses federales, que pactar con las fuerzas regionales, las cuales si bien podían ser débiles a nivel del Congreso poseían, en cambio, un notable arraigo en sus estados. En este complejo juego de alianzas y coaliciones tuvo un papel significativo la definición de las necesidades

de progreso cultural y material que, como hemos visto, son las que poseen la menor intensidad conflictual. De allí que probablemente a partir de una coalición de intereses relativos a la definición del gasto de fomento se lograba en seguida definir las necesidades de dirección federal.

La mayor intensidad de tensión la vemos a nivel de las necesidades de potencia hacia las cuales los tres grupos manifiestan un fuerte interés: A nivel del gasto de guerra notamos que, a semejanza de las necesidades de dirección federal, una tendencia moderadamente expansiva. En 26 casos (59.1% del total) el presupuesto precedente fue inferior a la iniciativa y en 14 casos (31.8% del total), es superior a la iniciativa. A diferencia de lo anotado para las necesidades de dirección federal, la variación negativa de las necesidades de potencia fue del 38.7% anual contra una variación positiva de apenas un 8.9% anual. De allí que las necesidades asociadas a la finalidad de potencia, medida a partir de la interacción entre presupuesto e iniciativa, nos da una tasa de decremento a lo largo del entero periodo de 2.5% anual, que contrasta notablemente con las tasas de incremento que conocieron todas las otras necesidades estatales.

La voluntad de contener las necesidades de potencia es entonces compartida por los tres grupos de interés pero contrastada constantemente por el grupo de interés militar gracias a su capacidad de establecer alianzas, cambiantes en el tiempo, con otros intereses favorables al papel político y económico que poseía el gasto militar. De allí que podamos decir en la tensión tripolar que conforma el presupuesto que además de los intereses civiles existen intereses militares.[7]

Del análisis de la tendencia secular emerge con claridad que las demandas presentes tanto en el presupuesto precedente como en las iniciativas de presupuesto son sustancialmente tres, la de los intereses favorables a la expansión de las competencias federales tanto a nivel de un reforzamiento de la dirección política cuanto a nivel de un reforzamiento de su acción en campo económico, la de los intereses favorables a la expansión de la obra material de la Federación, pero contrarios a la expansión de sus competencias políticas y, finalmente, la de los intereses favorables a la expansión del gobierno federal. Los intereses favorables a las necesidades militares si bien conforman un grupo de

[7] Alicia Hernández Chávez, "Origen y ocaso del Ejército porfiriano", *Historia Mexicana*, 1989, n. 153, pp. 274-293, nos proporciona algunos elementos para visualizar a los militares como grupo de interés presente en la definición del presupuesto.

interés autónomo jugaron una función complementaria frente a los tres grandes grupos de interés asociados con el presupuesto. El reconocimiento de estos grupos y de las tensiones entre ellos nos permite comprender que el presupuesto precedente y la iniciativa de presupuesto fueron los mecanismos que permitieron que se precisaran los intereses y se articularan en coaliciones cambiantes en el tiempo.

Ya hemos dicho que la tensión subyacente al presupuesto se presenta diversificada según el tipo de necesidad estatal y por ello las coaliciones y alianzas no son permanentes sino transitorias, de duración limitada. Las coaliciones requieren una verificación anual por las partes a partir, probablemente, de las necesidades donde hay una casi unanimidad y de las necesidades para las cuales hay una mayor conflictualidad. Según cuanto hemos dicho, las necesidades para las cuales hay una mayor unanimidad son las relativas al progreso material mientras las más conflictivas son las necesidades de potencia y, en especial, los gastos militares.

Los recursos que disponen los intereses en juego son los de expandir las necesidades de progreso y reducir las de guerra, lo cual generaría posibles respuestas extrainstitucionales por parte de las fuerzas armadas. Otra posibilidad es expandir las necesidades materiales disminuyendo las asignaciones de la dirección y de la administración federal, lo cual terminaría por generar ingobernabilidad por la depresión que conocerían las instituciones federales. Cualquiera de estas dos posibilidades habrían terminado, por su radicalismo, por destruir los espacios de convivencia que penosamente había creado la revolución liberal y excluir, por lo tanto, intereses que todos reputaban como legítimos.

La conciliación de los intereses nace entonces de la necesidad de establecer una praxis política capaz de jerarquizar las diferentes demandas y necesidades estatales. La necesidad prioritaria, de progreso material, considerada no sacrificable, podía determinar un déficit de presupuesto, que podía corregirse a través de una contención y reducción de las necesidades consideradas no prioritarias, en especial las militares. Estas últimas podían contener su disminución a condición que los intereses militares se aliaran con otros intereses afectados al formularse el presupuesto, que eran los asociados con la dirección y la administración federal. En esta forma la coalición de intereses no prioritarios podían contrarrestar la coalición formada por los intereses contrarios a la expansión de la esfera federal pero favorables a la expansión del gasto de progreso material y cultural. Como puede verse, estas dos posibles coa-

liciones tienen un común denominador: nadie pone en discusión la expansión de recursos para el fomento económico y la instrucción pública con el resultado de evitar el enfrentamiento y crear las condiciones para un entendimiento en las áreas de gasto conflictivas.

Las coaliciones entre los distintos grupos de interés en torno al presupuesto se definen a partir de las prioridades del gasto federal. Estas prioridades no tienen una fuerza como para permitir la activación de una "alianza orgánica" de intereses que la historiografía ha asumido que existía para la República Restaurada y el porfiriato. Las coaliciones no se formaron a partir de los intereses materiales, pues todos coincidían en la prioridad del gasto de fomento, sino que se organizaron en torno a la defensa de gastos considerados por algunos como prioritarios y por otros no tan prioritarios, y específicamente a partir de la definición del gasto de dirección política, es decir, de los poderes de la Unión. En consecuencia se vio que las coaliciones fueron volátiles, sujetas al monto de recursos que de un presupuesto a otro quedaba libre de ser asignado a una necesidad.

Para comprender la posible evolución que conocen las diferentes coaliciones que se forman a partir del presupuesto conviene regresar al cuadro III.1 y examinar las tres tendencias a medio plazo: la que se extiende entre 1868-1869 y 1885-1886, que comprende 18 años financieros; la que va desde 1885-1886 a 1896-1897, que comprende 11 años financieros, y la que cubre desde 1897-1898 a 1911-1912, que comprende 15 años financieros. Estos periodos de media duración han sido susceptibles de ser reconocidos a partir de las variaciones y de las intensidades de las mismas a nivel total y a nivel de las diferentes necesidades estatales.

El periodo 1868-1869/1885-1886 se caracteriza por la predominancia de los grupos de interés favorables a una política fuertemente expansiva del gasto federal. Esta tendencia expansiva es ilustrada en que en el 88.9% de los casos el presupuesto precedente no sólo es inferior sino notablemente inferior a la iniciativa presentada por el gobierno. La tasa media de expansión de la iniciativa es de 12.5% anual, casi el doble de la tasa media 1868-1912 que fue de 6.6% anual. Esta tendencia expansiva es subrayada, además, por el hecho que solamente en dos ejercicios financieros (11.1% de los casos) el presupuesto precedente fue superior a la iniciativa.

En este primer periodo, tal como acontece a nivel de la tendencia de larga duración, son las necesidades de progreso cultural y material las

más similares a la tendencia general. Significativo es el hecho que las tasas de variación anual sean, en este periodo, superiores a las que se dan a nivel de la tendencia secular. También es significativo que la tendencia secular se reproduzca en las necesidades de justicia en este periodo de media duración.

Las necesidades estatales donde se concentra la mayor tensión entre 1868-1869 y 1885-1886 son, tal como acontece a nivel del movimiento de larga duración, en las de dirección federal, de administración federal y de potencia. En estas necesidades son reconocibles, sin embargo, diferencias significativas respecto a la tendencia secular en cuanto a que la mayor tensión entre los grupos de interés se da sobre todo en las necesidades de dirección federal. En efecto, para esta última urgencia estatal predominan los presupuestos de los años precedentes (50%) sobre las iniciativas (44.4%) con el resultado de que la tasa de incremento medio anual apenas fue de un 2.8% mientras las necesidades globales crecieron en un 9.9% anual. La evolución de las prioridades de la administración federal se caracteriza, en cambio, por un número de ejercicios financieros expansivos muy superior —13 casos contra ocho— y por una tasa media de expansión muy superior (10% anual) a la de las necesidades de dirección federal. Las necesidades de administración nos indican que fue el vínculo que favoreció la coalición de intereses entre gobierno y militares. En efecto, las necesidades de potencia se caracterizan, como las administrativas, por una expansión superior a la que registra la totalidad de las necesidades estatales a lo largo del periodo 1868-1869/1885-1886.

A partir de estos elementos podemos decir que los intereses en juego son similares a los que hemos descrito para la tendencia general, con la diferencia de que en este periodo su ordenación es diferente. En efecto, llama la atención que en este primer periodo los intereses militares tienen un fuerte peso, con el resultado que no sólo condicionan los acuerdos sino que los determinan. Los intereses favorables a la contención de las competencias federales son más fuertes que los intereses favorables a la Federación. Nuestra impresión es que los intereses favorables a un reforzamiento de la Federación tienden en este periodo a coincidir casi exclusivamente con los del gobierno.

Nuestra hipótesis puede convertirse en tesis si se analiza un momento extremadamente crítico, como fue el vivido en 1870 y en 1871, en ocasión de la aprobación de la cuenta, el presupuesto ejercido, de 1868-1869 y de 1869-1870. Del dictamen de la comisión de presupuesto

emerge que se imputan al gobierno "pagos por ramos no comprendidos en el presupuesto" por un total de 4.5 millones de pesos, equivalentes al 24.2% del presupuesto total, con el resultado de proponer al Congreso que "no es de aprobarse la cuenta de ingresos y egresos de los fondos públicos, correspondiente al año fiscal corrido del 1º de julio de 1868 al 30 de junio de 1869".[8] El dictamen fue reconocido válido por el Secretario de Hacienda en lo que tenía que ver con los gastos no contemplados en el presupuesto y sostuvo, en su comparecencia ante el Congreso, que efectivamente

> se hicieron fuera de presupuesto, en contravención con éste, con abierta violación de las leyes vigentes [y argumentó que fueron debidos a que el presupuesto de 1868-1869] dio a la fuerza armada una organización distinta de la que de hecho tenía entonces [y] el secretario del ramo no creyó prudente hacer en la organización militar, todos los cambios que el presupuesto demandaba, y previno a la tesorería general que siguiera haciendo los pagos de la fuerza armada y de otros ramos de guerra, como se verificaban antes de la expedición del presupuesto. [El resultado fue que a solicitud de la contaduría mayor, se formó] el expediente relativo de acusación [al secretario de guerra] en la sección del gran jurado del 4º congreso constitucional [el cual declaró] que no había lugar a formación de causa contra el funcionario responsable.[9]

La motivación del porqué no se acusó constitucionalmente al Secretario del ramo es interesante:

> El gran jurado nacional, haciendo justicia a la abnegación del ministro responsable, que no había vacilado en someterse a juicio, aceptando todos los resultados que éste pudiera tener, por no hacer en las fuerzas armadas cambios que aunque decretados por el presupuesto, creyó, de acuerdo con el presidente de la república, que no serían compatibles con la conservación de la paz.[10]

Situación similar se presentó el año siguiente en ocasión de la aprobación del presupuesto ejercido (1869-1870), y en el dictamen que dio la comisión de presupuesto se dice que una de las anomalías de las cuentas es "que en la de egresos aparecen gastos hechos sobre las autorizaciones del presupuesto y leyes posteriores" y en estos gastos hechos

[8] *Expediente de la cuenta enviada por el Ejecutivo al Quinto Congreso de la Unión, 14.12.1869,* Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1870, 27 y 38.

[9] *Discurso del Secretario de Hacienda Matías Romero, 14.05.1870,* en *ibid.*, p. 105.

[10] *Ibid.*

precedentemente a las ampliaciones de presupuesto aparecen nuevamente los gastos militares a los que se agregan ahora los de gobernación y de fomento. El dictamen concluye sosteniendo

> que hay indicios de infracciones de la constitución y leyes federales, por parte de los funcionarios de la Federación que se han mencionado [y por lo tanto se pide que] se pase a la sección del gran jurado [para que] proceda de oficio contra los secretarios del despacho de hacienda, gobernación, guerra y fomento, por las responsabilidades que respectivamente les resultan.

Obviamente el dictamen concluía con un proyecto de ley para que el Congreso desaprobara "la cuenta del año fiscal de 1869 a 1870".[11]

El debate sobre las dos cuentas ilustra adecuadamente que si bien la tensión tiene que ver con los gastos de guerra, de gobernación y de fomento, es sobre los de guerra y gobernación que se concentran los ataques al interior del Congreso. El hecho de que las propuestas de la comisión de presupuesto fueron votadas con 85 votos contrarios contra 29 favorables en 1870 y con 86 votos contrarios contra 79 favorables en 1871, nos indica que se formó una coalición entre los intereses federales y los intereses militares sustentada en el compromiso de no tocar los gastos de dirección y administración federal a cambio de mantener las viejas prácticas financieras relativas a las fuerzas armadas.[12]

La discusión respecto a la aprobación de la cuenta de 1876-1877 por parte del Congreso, nos ilustra otra faceta de las posibles coaliciones. Nuevamente la comisión de presupuesto propone no aprobar la cuenta y funda su propuesta en la irregularidad de los ingresos y sobre todo de los gastos. El ataque a la cuenta tiene su origen en la iniciativa de presupuesto del gobierno enviada al Congreso el año precedente que reducía "considerablemente el presupuesto de la Secretaría de Guerra y Marina" (del 61.5%) y "que no debe proponer a la Cámara la consignación para obras públicas de sumas imaginarias "con el resultado de reducirlas en un 53% respecto al presupuesto precedente, gastos que habían sido parcialmente aprobados por el Congreso.[13]

De esta discusión emerge una realidad diferente de la que hemos

[11] *Discusión habida en el segundo periodo del segundo año de sesiones del Quinto Congreso de la Unión respecto de la cuenta presentada por el ejecutivo el 14 de diciembre de 1870*, Imprenta del Gobierno, México, 1871, pp. 13-14.

[12] *Expediente de la cuenta, op. cit.*, p. 161 y *Discusión habida, op. cit.*, p. 65.

[13] *Iniciativa del Secretario de Hacienda, 16.04.1877*, en *Diario de los debates. Octavo Congreso, 1877*, Imprenta de Ireneo Paz, México, 1877, p. 262.

descrito para los primeros años de la República Restaurada en el sentido que ahora los intereses regionales y los intereses militares se coaligan para acusar la acción del gobierno. El gobierno no fue derrotado gracias al apoyo que obtuvo de la coalición de intereses favorables a la expansión de las competencias de la Federación.

Esta compleja historia de la tensión entre demanda y oferta de servicios estatales muestra cómo se consolidaron los diferentes intereses y cómo se fueron vinculando con el presupuesto en este periodo. Así notamos la aparición de un grupo de intereses favorables a la Federación sin estar por ello ligados permanentemente al gobierno, inexistente como hemos visto en 1870, que probablemente se expandió a partir de las obras públicas desarrolladas por el gobierno federal. Al mismo tiempo notamos que en la consolidación del nuevo Estado fueron fundamentales entre 1868 y 1876 los intereses militares que, como nos recordaba Matías Romero, tenían el apoyo del mismo presidente en cuanto eran el elemento que "conservaba la paz". Los intereses regionales, que prexistían a la República Restaurada, lograron reorganizarse a partir del nuevo cuadro institucional y tuvieron a lo largo de todo el periodo un peso político y social muy elevado con el resultado que no podían ser olvidados o marginados.[14]

El segundo periodo, 1886-1887 a 1896-1897, presenta una duración temporal inferior al precedente, pues apenas es de 11 años y se caracteriza por una fuerte desviación tanto de la tendencia secular como de la tendencia registrada en el precedente periodo. En efecto, notamos que para nueve años el presupuesto precedente es superior a la iniciativa y para tres años no hay diferencia entre presupuesto precedente e iniciativa. Solamente en dos casos, que representa el 18.2% del total, el presupuesto del año precedente es inferior a la iniciativa.

Este segundo periodo refleja una parálisis en el sentido que las demandas que avanzan los diferentes intereses organizados tienden a no ser acogidos por la política de presupuesto del gobierno con el resultado de crear una fuerte tensión entre intereses organizados y gobierno. Sustancialmente la inercia, que se refleja en presupuestos precedentes expansivos y en iniciativas del gobierno deflactivas, subraya la conflictualidad que se da entre Congreso y gobierno y que embiste en última

[14] Sobre los intereses regionales y su función tanto en la conformación de los poderes estatales como en la conformación del federalismo liberal, véase Marcello Carmagnani, "Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX", en Hernández Chávez y Miño Grijalva, *Cincuenta años, op. cit.*, vol. II, pp. 221-242 y "El federalismo liberal", *op. cit.*, pp. 152-156.

instancia la libertad electoral y la representación política de la ciudadanía. En suma, la tendencia general de este segundo periodo se puede sintetizar diciendo que la tensión entre demandas expresadas a través de los intereses organizados, y ofertas expresadas a través de las iniciativas de presupuesto del gobierno tiende a producir una conflictualidad permanente entre Congreso y gobierno que impidió, entre otras cosas, la transformación de los grupos de interés en verdaderas organizaciones políticas. Con todo, se trata de una conflictualidad nueva y diferente en cuanto se da al interior de los poderes federales y no entre Federación y estados, subrayando así el papel civilizatorio que jugó el presupuesto en el desarrollo político.

La tensión entre intereses organizados y gobierno generó una sustancial escisión entre los objetivos perseguidos por los intereses organizados y los perseguidos por el gobierno. En efecto, todas las iniciativas de presupuesto de este periodo se caracterizan por la simple reproducción de las diferentes necesidades expresadas por los poderes federales y por las secretarías de Estado las cuales, a su vez, se limitan a transcribir las necesidades cubiertas en el año precedente reducidas o adicionadas exclusivamente por las diferentes administraciones.[15] Con otras palabras, se perdió casi completamente la función de dirección que ejerció el gobierno en el periodo precedente.

El único punto de contacto con el periodo precedente lo notamos en las necesidades de justicia y de progreso material y cultural. Las variaciones entre presupuestos del año precedente e iniciativas en ambas necesidades son mínimas, pues en tres casos no hay ninguna diferencia entre presupuestos e iniciativas, en cinco casos los presupuestos precedentes son superiores a las iniciativas y en tres casos los presupuestos son inferiores a las iniciativas. A partir de 1886, el gobierno renuncia a ejercer cualquier acción positiva sobre las necesidades de justicia y de progreso material y cultural, dejando que sean los intereses organizados a definirlas. En efecto, en el 72.7% de los casos son los grupos de interés federal, regional y militar los que hacen la política de presupuesto para la justicia y el progreso material y cultural. La acción positiva del gobierno se ejerce exclusivamente a nivel de la dirección federal y de la administración. En ambas necesidades se invierte la tendencia registrada para definir las necesidades de justicia y de progreso cultural y material, pues tenemos cuatro casos de presupuestos inferiores a las

[15] Véanse las Iniciativas de presupuestos en las diferentes *Memorias de la Secretaría de Hacienda* del periodo 1886/1887-1897/1898.

iniciativas en la dirección federal y cinco casos de presupuestos iguales a las iniciativas para las necesidades de la administración federal. Por lo tanto, podemos decir que la acción positiva del gobierno se ejerce casi exclusivamente sobre las necesidades de dirección y administración federal.

Las necesidades de potencia y en especial las relativas a las fuerzas armadas muestran una tendencia diferente a las precedentes. En siete casos, que representan el 63.6% del total, los presupuestos precedentes son superiores a las iniciativas, y en tres casos, que equivalen al 27.3% del total, no hay ninguna diferencia entre presupuestos precedentes e iniciativas, y, en un solo caso el presupuesto precedente es inferior a la iniciativa. De allí que podamos concluir que el gobierno no ejerce ninguna acción positiva en la definición del gasto de potencia.

Los elementos a nuestra disposición nos dicen que entre 1886 y 1897 no hay una acción de convergencia entre intereses organizados y gobierno, convergencia que se dio en cambio en el periodo porfiriano precedente. Dicho con otras palabras, este periodo puede caracterizarse como de acciones divergentes entre intereses organizados y gobierno, cada quien persiguiendo sus propios objetivos, con el resultado de que éste es el periodo con mayores déficit de presupuesto.

La tendencia a acciones divergentes por parte de los intereses organizados y del gobierno nos sugieren la idea que se produjo una segmentación de competencias que originó una práctica política y económica gracias a la cual los grupos de interés se apropian de las necesidades de progreso cultural y material mientras el gobierno se arroga la competencia de regular las necesidades de dirección y de administración federal, dejando así a los intereses militares total mano libre en la organización de las necesidades de potencia. Es difícil, por lo tanto, pensar que se diera una "alianza orgánica de la oligarquía" como es difícil sostener que con la llegada al poder de Díaz se hubiera invertido la tendencia del "desorden" financiero. Probablemente la segmentación de los grupos de interés favoreció una diferenciación progresiva entre intereses políticos e intereses económicos que en el periodo anterior convivían al interior del grupo de interés que hemos caracterizado como federal. A través de las necesidades de progreso material, los intereses económicos lograron adquirir en este periodo su primera conformación.

Entre 1897 y 1912 se asiste a una sustancial transformación de la situación vivida en el periodo precedente. A partir de 1897 notamos una

reorientación de la acción del gobierno y una nueva convergencia entre los intereses organizados y el gobierno. En este sentido podemos entonces decir que el último periodo de la República liberal vuelve a recuperar las características del periodo 1868-1886 para proyectarlas hacia una nueva tendencia.

El elemento más significativo de este tercer periodo es que en la casi totalidad de los casos (14), equivalentes al 93.3% del total, los presupuestos precedentes son inferiores a las iniciativas. De allí que se vuelva a recuperar, profundizándola, la tendencia al incremento indicadora de la capacidad de la política de presupuesto de dar respuesta a las demandas avanzadas por los intereses organizados. Significativo es, desde este punto de vista, que la tasa de incremento media, medida a partir de las diferencias entre presupuestos precedentes e iniciativas, haya sido del 3.1% anual para el periodo 1897-1912.

Esta tasa de incremento es idéntica a la tasa media de la entera tendencia secular, superior a la del periodo inmediatamente precedente inferior pero a la del periodo 1868-1885. Debemos entonces preguntarnos el porqué en este periodo, no obstante las mejores condiciones económicas y financieras del país y la acción positiva de convergencia entre intereses y gobierno, no se reforzó la oferta de servicios por parte del gobierno.

Si bien existen numerosas hipótesis a esta aparente contradicción, que darían sentido al periodo inmediato a la Revolución de 1911, nos interesa tratar de comprenderla a la luz de los parámetros de nuestro análisis.[16] En este periodo acontecen algunos cambios de política administrativa que centralizaron la iniciativa del presupuesto en la Secretaría de Hacienda, definieron la iniciativa a partir de los ingresos y no de los gastos, y establecieron mecanismos de gestión del gasto público que dejaba libertad a la Secretaría de Hacienda para ejercer total o parcialmente las diferentes partidas de presupuesto, a excepción de las de guerra y marina.[17] Estas transformaciones favorecieron una mejor estimación de las necesidades estatales y su mejor correlación con los recursos financieros, pero impusieron condicionantes negativas a la capacidad del gobierno de interpretar las demandas de servicios públicos y establecer sus magnitudes en la iniciativa de presupuesto. Si bien, el

[16] Sobre la caracterización del entero periodo nos permitimos remitirnos a Elizabetta Bertola, Marcello Carmagnani y Paolo Riguzzi "Federación y estados: espacios políticos y relaciones de poder en México (siglo xix), en Jaime E. Rodríguez O., *The Evolution of the Mexican Political System*, SR Books, Wilmington, 1993, pp. 117-136, y Carmagnani, "El federalismo", *op. cit.*, pp. 166-174.

[17] Véase el cap. VII, §2.

gasto federal aumenta, su tendencia expansiva fue inferior a la del periodo de mayores dificultades financieras, entre 1868 y 1886. De allí que a partir de 1897 se asista a una contención de las demandas de los intereses organizados, es decir, una tendencia de tipo regresiva. Esta tendencia regresiva se magnifica si consideramos que en este periodo emergen un cúmulo de demandas nuevas por parte de intereses todavía no organizados y que no logran por la política regresiva del gobierno ser interpretadas y acogidas en las iniciativas de presupuestos.[18]

Este triple proceso de convergencia entre intereses organizados y gobierno, de exclusión de los nuevos intereses y de centralización del presupuesto en el gobierno, lo ilustra el análisis de las diferentes necesidades así como se encuentran en el cuadro III.1. Nuevamente, tal como hemos visto a nivel de la tendencia secular y a nivel de los momentos precedentes, son las necesidades de progreso cultural y material las que presentan una evolución similar a la tendencia global, ilustrada en el hecho de la total igualdad de casos y del absoluto predominio de la iniciativa respecto al presupuesto precedente.

Las novedades acontecidas en este periodo son visibles en las otras necesidades estatales. En primer lugar, cesa la tensión que vimos en los periodos precedentes a nivel de las necesidades de dirección federal, pues en el 73.3% de los casos los presupuestos precedentes son inferiores a las iniciativas. Las necesidades de dirección política federal son ahora aceptadas por todos los intereses organizados incluso por los intereses regionales o estatales. El reconocimiento por parte de todos los intereses organizados de que la Federación tiene la competencia y la capacidad financiera para dar la orientación general, federal más precisamente, al conjunto de la nación representó la culminación de un esfuerzo medio secular.

La supremacía federal es también visible en las necesidades de potencia. A diferencia de todos los periodos precedentes, en el 86.7% de los años, el gobierno logró dirigir la iniciativa del gasto de guerra y lo logró justamente porque afirmando el principio de su supremacía en la dirección política de la Federación logró extender progresivamente este principio a las competencias de guerra. Esta federalización de las competencias militares indicaron un avance significativo, pues liquidó la autonomía que las fuerzas armadas poseían en el periodo precedente y la alianza que habían entretejido con los poderes federales en

[18] Véase el cap. II, §3.

el periodo inmediatamente precedente. Con pocas palabras, se logró finalmente civilizar las fuerzas armadas, subordinarlas definitivamente en el bien y en el mal al poder civil.

El resultado de la nueva convergencia entre intereses y gobierno se observa también en las necesidades de administración. A diferencia de todas las otras necesidades, éstas se caracterizan por ser de signo contradictorio en cuanto hay una mitad de casos con presupuestos precedentes superiores a las iniciativas y la otra mitad con presupuestos inferiores a la iniciativa. Las necesidades administrativas de la Federación son así de escaso interés tanto para los intereses organizados como para el mismo gobierno que consideraba que su función principal no era tanto la administración sino más bien definir las líneas generales, dejando que los estados y las municipalidades satisficieran eventualmente estas necesidades. Encontramos así que la evolución de las necesidades de la administración federal nos ayuda a precisar el límite entre la inclusión y la exclusión de los intereses, pues el gobierno decide interpretar positivamente todas aquellas demandas formuladas por los intereses organizados que tuvieran que ver con el progreso económico, con la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil y con las definiciones generales de la política federal a nivel de la justicia y de la política e interpretar en cambio en sentido negativo, excluyendo, por lo tanto, todas aquellas demandas formuladas por los intereses organizados o en vía de organización que tuvieran que ver con el avance social, administrativo y organizativo de la Federación y que podían llevar a una reformulación en sentido progresivo del pacto federal de 1857.

De todo lo dicho emerge que las transformaciones acontecidas a partir de fines del siglo pasado conllevan una sustancial redefinición de los diferentes intereses. En efecto, en la medida que se reforzó el principio de la supremacía de los poderes federales, se redujeron los intereses militares hasta convertirse en intereses secundarios mientras asumían el primer plano los intereses económicos estrechamente asociados con la Federación. A partir de esta vinculación entre gobierno e intereses económicos se logró subordinar, aunque no totalmente, los viejos intereses regionales. Como puede verse, la supremacía de la Federación redefinió los papeles de los grupos de interés y los empujó a desarrollar nuevas estrategias al determinar que sólo los intereses económicos asociados con el Estado eran prioritarios y procedió a excluir a los intereses que expresaban demandas de progreso social y de progreso ad-

ministrativo. Podríamos decir así que la retórica porfiriana de "mucha administración y poca política" no se sustenta en la realidad la cual fue, en cambio, de mucha política y pobre administración.

El estudio de las tendencias que se manifiestan a lo largo del periodo 1897-1912 nos dice que la reconducción al centro y en especial al gobierno de la formulación de las iniciativas de presupuesto que comenzó por ser positiva, terminó por favorecer el crecimiento de una tendencia estatista, desconocida a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XIX. El estatismo de este periodo, posible precedente directo de la política de presupuesto del nacionalismo revolucionario, aparece no sólo como un movimiento regresivo sino también como una tendencia de corte negativo que excluye nuevos actores sociales y así termina por negar el fundamento esencial de la República liberal, la capacidad de interpretar y regular las demandas avanzadas por la sociedad de bienes y servicios públicos.

2. Las políticas de presupuesto

La interacción entre presupuesto precedente e iniciativa de presupuesto ha mostrado cómo las demandas de dirección política, de derecho, de potencia, de administración y de progreso material y cultural son recogidas por parte del Congreso y cómo la interpretación de las mismas, por parte del Congreso y del gobierno, dio nacimiento a diversos grupos de interés.

Los pasajes sucesivos del proceso de formación del presupuesto, el relativo a la discusión de la iniciativa por parte de la comisión de presupuesto, y el de la discusión y aprobación del proyecto de la comisión por parte del Congreso, nos permiten ilustrar el quántum de recursos que puede ejercer el gobierno así como la interacción entre gobierno y grupos de intereses organizados al interior del Congreso. En este segundo y significativo momento del presupuesto, la demanda de bienes públicos se presenta organizada por el gobierno, a través de la iniciativa, y por el Congreso, a través del proyecto de la comisión de presupuesto. De allí que podamos decir que la doble interpretación de la demanda de bienes públicos sea una forma para organizar la concertación entre los grupos de interés definidos en el pasaje presupuestal precedente.

La tendencia general del periodo 1868-1869/1911-1912, que es la que

nos ilustra el cuadro III.2, es que tanto a nivel de comisión como a nivel del Congreso, la iniciativa sufrió modificaciones. En efecto, en un solo caso la iniciativa fue recibida totalmente por la comisión y en ningún caso la iniciativa fue aprobada por el Congreso. Esta información tiene una especial importancia porque pone de relieve que el presupuesto no fue una calca de la iniciativa y por lo tanto que el Congreso tuvo una función significativa en interpretar a través de sus representantes las demandas expresadas por los diferentes grupos de interés. Este papel de control y de replanteamiento de las demandas estatales por parte de la comisión y del Congreso es magnificado en que en 15 casos (35.7% del total) la iniciativa es superior al proyecto de presupuesto de la comisión y en 26 casos (61.9%) la iniciativa fue inferior a la de la comisión de presupuesto.

En términos más generales, la comisión de presupuesto presenta una orientación favorable a una expansión no sólo respecto al presupuesto precedente sino también respecto a la iniciativa del gobierno, con el resultado, por lo tanto, que la comisión tiende a interpretar en términos expansivos las demandas que avanza la sociedad. Esta orientación expansiva es recogida y aceptada por el Congreso que tiende a expandirla ulteriormente. En efecto, sólo en 11 casos, equivalente al 25% del total, la iniciativa es superior al presupuesto aprobado por el Congreso, mientras que en 33 casos, que representan el 75% del total, el Congreso aprueba presupuestos superiores a la iniciativa. Las variaciones medias nos muestran que mientras la Comisión expande la iniciativa en un 3.4%, en el 61.9% de sus proyectos, el Congreso lo hace del 5.8% en el 75% de los presupuestos. Similar es en cambio la orientación de la comisión y del Congreso en relación a proyectos y presupuestos de un monto inferior a la iniciativa, cuyas variaciones son del 12.1% para la comisión y del 12.8% para el Congreso.

El cuadro III.2 nos permite también identificar los diferentes gastos federales en los que se da una menor o mayor tensión entre el gobierno y el Congreso. Para un mejor acercamiento a la tensión entre gobierno y Congreso, veamos en primer lugar lo que acontece a nivel de la comisión y en seguida lo que acontece a nivel del Congreso.

La orientación general de las diferentes comisiones de presupuesto fue, como decíamos, recoger las indicaciones del ejecutivo relativas al gasto federal para expandirlas, pues el 61.9% de los proyectos de presupuesto de la comisión son superiores medianamente del 3.4% a las iniciativas del gobierno. Esta tendencia general se manifiesta con me-

CUADRO III.2. *Iniciativa* versus *Comisión y Congreso y Comisión* versus *Congreso, 1868-1869/1885-1886*

	No dif. nº	*Super. nº*	*Inf. nº*	*No dif.%*	*Sup.%*	*Inf.%*	*Sup. var.*	*Inf. var.*
TOTAL								
Iniciativa *vs.* Comisión	1	15	26	2.4	35.7	61.9	12.1	3.4
Iniciativa *vs.* Congreso	0	11	33	0	25.0	75.0	12.8	5.8
Comisión *vs.* Congreso	3	3	36	7.1	7.1	85.8	3.2	4.4
DIRECCIÓN FEDERAL								
Iniciativa *vs.* Comisión	8	16	18	19.1	38.1	42.8	6.8	3.3
Iniciativa *vs.* Congreso	4	15	25	9.1	34.1	56.8	4.0	6.6
Comisión *vs.* Congreso	7	6	29	16.6	14.2	69.1	2.5	6.7
JUSTICIA								
Iniciativa *vs.* Comisión	4	11	27	9.5	26.2	64.3	10.5	9.5
Iniciativa *vs.* Congreso	1	16	27	2.2	36.4	36.4	1.9	5.6
Comisión *vs.* Congreso	5	12	25	11.9	28.6	59.5	21.2	7.7
POTENCIA								
Iniciativa *vs.* Comisión	3	17	22	7.1	40.5	52.4	17.1	4.2
Iniciativa *vs.* Congreso	2	12	30	4.5	27.3	68.2	11.7	11.7
Comisión *vs.* Congreso	3	7	32	7.1	16.7	76.2	2.3	4.8
ADMINISTRACIÓN								
Iniciativa *vs.* Comisión	3	15	24	7.1	35.7	57.2	8.2	6.1
Iniciativa *vs.* Congreso	2	15	27	4.5	34.2	61.3	8.2	5.9
Comisión *vs.* Congreso	0	11	31	0	26.2	73.8	4.9	11.2
PROGRESO								
Iniciativa *vs.* Comisión	1	17	24	2.4	40.5	57.1	17.9	9.5
Iniciativa *vs.* Congreso	2	17	25	4.6	38.6	56.8	17.8	9.1
Comisión *vs.* Congreso	0	9	33	0	21.4	78.6	13.3	7.3

FUENTE: Apéndice I.

nor fuerza a nivel de la dirección federal, pues sólo en el 42.8% de los casos la comisión expande la propuesta del gobierno; a nivel de los gastos de potencia, pues sólo en el 52.4% de los casos la comisión expande los gastos propuestos por el ejecutivo, y a nivel de la administración y del progreso material y cultural que en el 57.1% de los casos la comisión aprueba gastos superiores a los sugeridos por el gobierno. En cambio, a nivel de la justicia el gasto propuesto por la comisión se expande en modo similar a la propuesta por el gobierno (64.3%). La información nos permite observar que la tensión entre comisión y gobierno fue escasa para los gastos de justicia, media para los gastos de administración y de progreso material y cultural y fuerte para los gastos de dirección federal y de potencia.

El análisis de la tensión entre gobierno y Congreso nos dice que son los gastos de dirección federal y de progreso material y cultural los que el Congreso tiende a expandir menos respecto a las iniciativas del gobierno. Los de dirección federal se expanden en el 56.8% de los casos, en circunstancias que los gastos totales lo hacen en el 75% de los casos. En cambio, son los gastos de potencia los que se expanden mayormente respecto a los propuestos por el gobierno, pues lo hacen en el 68.2% de los casos en tanto que los de administración y justicia se expanden en el 61.4% de los casos.

Al reordenar la información notamos que hay una doble conflictualidad entre gobierno y Congreso: la primera entre gobierno y comisión y la segunda entre gobierno y Congreso. En efecto, entre gobierno y comisión la tensión disminuye desde los gastos de dirección federal hasta los de potencia, pasando por los de administración, progreso y guerra. En cambio, la tensión entre gobierno y Congreso es creciente a partir de los gastos de dirección federal y de progreso material para alcanzar su máxima intensidad en los gastos de potencia y presentar una intensidad media a nivel de administración y justicia.

Las asignaciones de justicia, administración y progreso generan tensión entre las comisiones de presupuesto y gobierno mientras el Congreso entra en tensión con el gobierno, por las asignaciones de potencia y en menor medida por las de justicia y administración. Esta doble tensión nos dice que los intereses organizados y representados en el Congreso son varios y están en constante disputa no sólo entre sí y con el gobierno.

¿Cuál es la distancia que separa los intereses organizados en la comisión y los intereses organizados en el Congreso? El cuadro III.2 nos per-

mite precisar que la tendencia expansiva del presupuesto es más fuerte a nivel del Congreso que a nivel de la comisión, pues en el 85.7% de los casos el Congreso aprueba presupuestos superiores —medianamente del 4.4%— a los elaborados por la comisión. Al mismo tiempo los gastos que generan mayor tensión entre comisión y Congreso son los relativos al progreso material y cultural (78.5% de los casos), potencia (76.2% de los casos) y administración (73.8% de los casos) mientras los que provocan menos disputa son los rubros de justicia y de dirección federal (59.5% y 69% de los casos, respectivamente). Dicho con otras palabras, la comisión de presupuesto parece privilegiar los intereses de justicia, administración federal y progreso material y cultural; el Congreso interpreta mejor los intereses de administración, potencia y progreso, y el gobierno, en cambio, los de progreso, potencia y de dirección federal. Como puede verse, los intereses mejor organizados y por ende más fuertes son, por orden de importancia, los de progreso material y cultural, potencia, dirección federal, justicia y administración federal.

La tendencia de fondo descrita a partir del cuadro III.2 nos permite identificar a los actores presentes en la política de presupuesto y comprender el significado de las diferentes magnitudes del presupuesto. En ningún caso este análisis nos debe llevar a la falsa impresión que existe una voluntad predefinida, dada una vez por todas y por ende inalterable a lo largo de todo el periodo considerado, en la definición del presupuesto. Todo lo contrario, los intereses organizados en el Congreso y en el gobierno por sí solos carecen de la fuerza para definir hegemónicamente el presupuesto y, por lo tanto, están obligados a establecer coaliciones de intereses cambiantes en el tiempo para su aprobación final.

2.1 *Nacimiento y consolidación de la política de presupuesto*

El nacimiento y consolidación de la política de presupuesto requirió de más de tres lustros y es el resultado del desarrollo de una práctica político-económica. De allí que, como puede verse en el cuadro III.3, el periodo comprendido entre 1868 y 1886 se caracterice por presentar una orientación que se diferencia notablemente de la tendencia secular previamente analizada. La diferencia reside en que las iniciativas de presupuesto son superiores a los proyectos elaborados por la comisión. Sólo en un caso no se registra diferencia entre iniciativa y proyecto de

la comisión mientras en los otros 16 casos el 82.4% de las iniciativas son superiores en un 12.9% a las elaboradas por la comisión.

Esta tendencia reductiva del gasto público por parte de la comisión tiende a ser parcialmente revertida por el Congreso ya que en el 94.1% de los casos no acoge las sugerencias de la comisión y además expande, en un promedio del 8.1%, el presupuesto dictaminado por la comisión. Con todo también el Congreso muestra, aunque en un grado menor, una orientación favorable a la contención de los gastos federales pues la mitad de los presupuestos que aprueba son inferiores en un 14.9%, a los propuestos por el gobierno.

Nuestra información para el periodo 1868-1886 nos ilustra la doble conflictualidad que se dio entre gobierno y Congreso y dentro del Congreso entre comisión y Congreso. Esta conflictualidad era muy grave, pues la comisión tendía a oponerse no sólo al gobierno sino también al Congreso, con el resultado de que la comisión fue regularmente desautorizada por el Congreso.

La tensión entre gobierno y comisión es elevadísima a nivel de los gastos de potencia y de progreso material y cultural, pues en el 76.5% de los casos la iniciativa tiene un valor superior del 6.5% en las partidas de potencia y del 19.2% en las partidas de progreso material y cultural. Esta orientación contraria a los gastos militares y a los de fomento son complementados por una oposición a la elevación de los gastos en la administración federal (64.7% de los casos) y de dirección federal (47.1% de los casos). En última instancia, la comisión de presupuesto posee una orientación marcadamente antifederal, orientación que fue más fuerte entre fines de los años de 1860 y fines de los años de 1870, que a comienzos de la década de 1880. La orientación marcadamente antifederal de la comisión se observa en la oposición a que el gasto federal sirva para expandir las competencias federales a nivel de la coerción de la fuerza (guerra y marina), de la promoción económica, de la dirección política y de la administración. En última instancia, la comisión de presupuesto considera que el Estado federal debe ser un Estado mínimo con reducidas competencias ejecutivas, las cuales deberían estar, en cambio, en manos de los estados. ¿Persistencia entonces del confederalismo de las décadas precedentes.

Para comprender mejor esta tensión entre comisión y gobierno y entre comisión y Congreso, conviene detenernos un momento sobre la comisión de presupuesto para ilustrar las características de sus componentes y así comprender mejor sus motivaciones antifederalistas.

CUADRO III.3. *Iniciativa* versus *Comisión y Congreso y Comisión* versus *Congreso, 1868-1869/1885-1886*

	No dif. nº	*Super. nº*	*Inf. nº*	*No dif.%*	*Sup.%*	*Inf.%*	*Sup. var.*	*Inf. var.*
TOTAL								
Iniciativa *vs.* Comisión	1	15	26	2.4	35.7	61.9	12.0	3.4
Iniciativa *vs.* Congreso	0	11	33	0	25.0	75.0	12.8	5.8
Comisión *vs.* Congreso	3	3	36	7.1	7.1	85.7	3.2	4.4
DIRECCIÓN FEDERAL								
Iniciativa *vs.* Comisión	8	16	18	19.1	38.1	42.8	6.8	3.3
Iniciativa *vs.* Congreso	4	15	25	9.1	34.1	56.8	4.0	6.6
Comisión *vs.* Congreso	7	6	29	16.6	14.3	69.1	2.5	6.7
JUSTICIA								
Iniciativa *vs.* Comisión	4	11	27	9.5	26.2	64.3	10.5	9.5
Iniciativa *vs.* Congreso	1	16	27	9.1	34.1	56.8	4.0	5.6
Comisión *vs.* Congreso	5	12	25	11.9	28.6	59.5	21.2	7.7
POTENCIA								
Iniciativa *vs.* Comisión	3	17	22	7.1	40.5	52.4	17.1	4.2
Iniciativa *vs.* Congreso	2	12	30	4.5	27.3	68.2	11.7	11.7
Comisión *vs.* Congreso	3	7	32	7.1	16.7	76.2	2.3	4.8
ADMINISTRACIÓN								
Iniciativa *vs.* Comisión	3	15	24	7.2	35.7	57.1	8.2	6.1
Iniciativa *vs.* Congreso	2	15	27	4.5	34.1	61.4	8.2	5.9
Comisión *vs.* Congreso	0	11	31	0	26.2	73.8	3.9	11.2
PROGRESO								
Iniciativa *vs.* Comisión	1	17	24	2.4	40.5	57.1	17.9	9.5
Iniciativa *vs.* Congreso	2	17	25	4.6	38.6	56.8	17.8	9.1
Comisión *vs.* Congreso	0	9	33	0	21.4	78.6	13.3	7.3

FUENTE: Apéndice I.

CUADRO III.4. *Miembros de la comisión de presupuestos, 1868-1869/1885-1886*

	Nº	*%*
1 sola vez	45	76.2
2 veces	2	3.4
2 veces consecutivas	5	8.5
3 veces de las cuales 1 consecutiva	4	6.8
4 veces de las cuales 1 por tres veces	3	5.1
Total	*59*	*100.0*

FUENTE: Miembros de las comisiones de presupuesto según lo publicado en P. Tovar, *Historia parlamentaria, op. cit.*, y *Diario de los debates de los Congresos de la Unión, 1871-1885.*

Los miembros de la comisión de presupuesto por lo general ocupan una vez este cargo, pues 45 de ellos, que representan el 76.2% del total, son miembros sólo por un año. Sólo 12 miembros, sobre un total de 59, lo fueron dos o más veces consecutivas y entre ellos resaltan Gabriel Mancera, que fue miembro entre 1869-1871; Manuel de Zamacona, entre 1869 y 1872; V. L. Villarreal, Eufrasio Carreón y Lauro Islas, entre 1876 y 1878, Carlos M. Aubry, entre 1876 y 1879, Manuel Payno y Cástulo Zenteno, entre 1881 y 1883, y Francisco Bulnes, entre 1882 y 1885. Cuatro de estos nueve parlamentarios —Mancera, Zamacona, Payno y Bulnes— tenían la capacidad política y técnica para comprender y elaborar presupuestos pero terminaron por ser sumergidos por la corriente más númerosa, representada por la mayoría de los diputados que sirvieron el cargo una sola vez, portadores de instancias favorables a un Estado federal débil y con competencias financieras reducidas.

Cuando se activa el presupuesto en 1868, las resistencias mayores provienen, como dijimos, de la presencia en el Congreso de fuertes intereses de los Estados, favorables a que la Federación no desarrolle sus competencias financieras. Este elemento frenante guarda relación a que "las necesidades de la guerra habían hecho, hasta aquí, que las autoridades locales dispusieran de las rentas federales" impidiendo así "que las leyes que fijan las rentas federales sean obedecidas puntualmente por todos los habitantes de la República, incluyendo, por supuesto, a las autoridades de los Estados".[19]

En 1869, el Secretario de Hacienda denuncia que ya sea porque en algunos lugares se "trastornó la paz pública", en otros "las autoridades

[19] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1867*, p. 7.

locales" hicieron "gracias y dispensas de leyes, para las que no estaban autorizados" y "en algunos otros han seguido las autoridades de los Estados disponiendo de las rentas federales".[20] La gran diferencia respecto a los años precedentes es que ahora el gobierno "espera que con el restablecimiento del orden constitucional en toda la extensión de la República, que afortunadamente se está consiguiendo ya" y "con la cooperación que espera encontrar de parte del Congreso" se llegue a la definitiva "reorganización de los ramos de la hacienda pública".[21]

La oposición por parte de los estados a la autoridad financiera de la Federación fue parcialmente doblegada con el envío al Congreso de una iniciativa del gobierno para abrogar "algunos impuestos federales" bajo el convencimiento "que debe sacrificarlo todo a la paz de la nación".[22] Esta nueva interacción entre gobierno y Congreso redujo notablemente la prexistente conflictualidad, lo cual permitió que la tensión financiera entre Federación y estados dirigiera la vía de la resolución pacífica mediante políticas de compromiso.

La tensión entre Federación y estados tiende así a institucionalizarse y a presentarse ahora como una tensión entre gobierno y Congreso. Si observamos los datos ofrecidos en el Apéndice I, vemos que en su momento de mayor intensidad, el que va entre 1868-1869 y 1872-1873, la iniciativa es superior en un 18.3% al proyecto de la comisión de presupuesto y en un 13.6% respecto al presupuesto aprobado por el Congreso. Las tensiones más fuertes entre gobierno y Congreso se dieron, en el orden, a nivel de los gastos de la administración federal, de los gastos de potencia y de los gastos de progreso material. Cabe destacar que la oposición es mayor a nivel de la comisión, dominada por la oposición al gobierno, que a nivel del Congreso, donde es mayor la presencia de diputados favorables al gobierno.

Es importante destacar los motivos que esgrime la comisión de hacienda en 1869 para proponer un presupuesto de gastos de apenas 18.4 millones de pesos, en circunstancias en que la iniciativa había sido por 25.6 millones de pesos. La comisión en su dictamen dice que las colonias militares en la frontera deben crearse "con un subsidio directo a los Estados" y no depender, por lo tanto, de la Federación, y consideran además "peligroso y contrario" con "el poder de la Unión" "que haya un departamento destinado a ejercer funciones permanentes de gober-

[20] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1867-1868*, México, 1868, p. 7.
[21] *Op. cit.*, pp. 7 y 12.
[22] *Op. cit.*, pp. 14-15.

nación". Reduce igualmente a los gastos de guerra sosteniendo que "el elemento militar no debe ser cultivado en una república" y los de fomento porque no "atribuye una virtud reproductiva a todos los gastos oficiales, considerándolos indistintamente como un estímulo para la circulación".[23] La oposición de las comisiones de presupuesto es, por así decirlo, menos radical que las posiciones adoptadas por algunos diputados que llegaron incluso a proponer que "debe suprimirse el ministerio de justicia".[24]

Al reconducirse la tensión a su marco institucional los criterios de definición de la política de presupuesto se fundan cada vez más en criterios de equilibrio presupuestal. Así, en 1870 la comisión expone que su criterio fue el de "hacer un estudio concienzudo de la iniciativa del poder ejecutivo", es decir, finalmente la iniciativa adquiere la connotación de propuesta que debe ser examinada a nivel técnico. Agrega, además, que una vez estudiada la iniciativa, la comisión ha consultado "aquellas economías" con el fin "de que no haya necesidad de gravar el país con nuevas contribuciones" y "que se aleje cuanto sea posible racionalmente el peligro de que la administración pública sucumba ante las diferencias hacendarias".[25]

La reconducción del presupuesto a su dimensión de política financiera y económica hace comprender al Congreso que "la práctica del presupuesto" puede llegar "a tener entre nosotros toda la saludable eficacia que ha querido darle nuestra constitución", con el fin de que llegue a ser "un monumento sólido, sujeto a reglas y proporciones determinadas" y deje de ser "un informe terreno de aluvión, en que mil intereses egoístas han ido dejando uno tras otro su sedimento".[26] De allí que el presupuesto "que año por año tendrá que ocupar la atención de la asamblea" obligará al gobierno y al Congreso que "no han obrado de consuno, durante los últimos años" a "convertir el presupuesto en la medida exacta de las necesidades públicas, y reducir los gastos a lo que realmente demandan la administración y el gobierno".[27]

Como puede verse entre los años de 1868 y de 1871 ha acontecido

[23] *Dictamen de la comisión de hacienda y de la comisión de presupuestos, abril de 1869,* en Tovar, *Historia parlamentaria, op. cit.,* tomo IV, pp. 69-75.

[24] Lo afirma el diputado Peniche durante la discusión del presupuesto, en *op. cit.,* tomo IV, p. 317.

[25] *Dictamen de la comisión de presupuesto, 2 de abril, 1870, Diario de los Debates. 5º Congreso, 1870,* Imprenta del Gobierno, México, 1871, vol. II, p. 22.

[26] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril, 1871, Diario de los Debates, 5º Congreso, 1871,* Imprenta del Gobierno, México, 1871, vol. IV, pp. 242 y 246.

[27] *Dictámenes de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1870 y 2 de abril de 1871, op. cit.*

un cambio importante: introducida la práctica del presupuesto, el gobierno comprende que su autoridad financiera la podrá ejercer no tanto a través de una acción de fuerza contra los estados sino buscando la mediación del Congreso en el cual se encuentran también representados los intereses regionales. Estos últimos, por su parte, empiezan a aceptar que el gobierno es el órgano a través del cual se ejerce la autoridad financiera de la Federación y en consecuencia busca a través del Congreso incidir en la definición del presupuesto para impedir que la Federación atente contra sus soberanías reconocidas en el pacto federal.

Vale la pena poner en evidencia que en estos cinco años cruciales para la definición de la política de presupuesto, que más propiamente podríamos caracterizar de formación del presupuesto, un papel significativo lo tuvo el hecho que el presupuesto no sólo prexistía constitucionalmente sino también que este concepto hacía parte del horizonte mental de toda la clase política desde la década de 1840.[28] Sólo así se puede comprender por qué todo sumado, el nacimiento de la política de presupuesto no fue un hecho traumático que rompiera el orden restaurado y diera vida a una nueva conflictualidad. Es interesante notar que todavía en 1871 encontramos nichos de resistencia en los estados, pues los gobernadores de los estados de Oaxaca y Nuevo León "emplearon, para organizar la rebelión y presentarla con un carácter imponente, todos los recursos de los mismos, y aun los que a título de subsidio, para el sostenimiento de las colonias militares, ministraba el erario federal a Nuevo León".[29]

El progresivo acercamiento que se fue dando entre gobierno y Congreso entre 1868 y 1873 permitió el nacimiento de la política de presupuesto en cuya definición interactúan el poder ejecutivo y el poder legislativo gracias a que ambos poderes convergen en la búsqueda del equilibrio del presupuesto, es decir, la paridad entre gastos e ingresos federales. Esta convergencia esbozada en 1872 se acentúa el año siguiente al sostener la comisión de presupuesto "que en esta Cámara" se buscó que en "el presupuesto no se excediesen los egresos de los ingresos", propuesta que fue aprobada en lo general por 80 diputados contra 38.[30] Esta búsqueda del equilibrio se reafirmó el año siguiente, cuando la comisión de presupuestos, luego de criticar con firmeza el

[28] Véanse los caps. I §3 y III §1.

[29] *Memoria de Hacienda y Crédito Público 1871-1872*, p. 3.

[30] *Propuesta del presidente de la comisión de presupuesto, 2 de abril de 1873, Diario de los Debates. 6º Congreso, 1873*, Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1873, tomo IV, p. 639.

criterio hasta entonces seguido por el Congreso "de nivelar los presupuestos de ingresos y egresos, hasta el grado de que el segundo no tuviera exceso alguno respecto del primero", estableció un criterio según el cual "no era posible presentar enteramente equilibrados ambos presupuestos" a través ya sea de un aumento de los impuestos o de una reducción de los gastos, condiciones que "parecieron inaceptables a la comisión".[31]

El nuevo criterio de política presupuestal elaborado por la comisión de presupuesto nace de la experiencia madurada a la luz de los presupuestos ejercidos precedentes, de los cuales emerge que

> la diferencia o exceso que se nota en los egresos respecto de los ingresos, es en mucho nominal, porque una gran parte de los gastos aprobados en el ramo de guerra, no llega a erogarse, existiendo siempre una diferencia entre el presupuesto real, que es el que se gasta, y el presupuesto probable que es el que se aprueba. Lo mismo sucede con el ramo de fomento, según puede verse en la cuenta de Tesorería.[32]

A partir de este análisis, la comisión propone una jerarquización de los gastos según la cual en el caso que los "ingresos no alcancen", el ejecutivo queda autorizado para hacer las reducciones necesarias "en el orden siguiente": jubilaciones, gastos de fomento, gastos de gobernación, especialmente en los gastos extraordinarios, sueldos de funcionarios civiles y militares, y gastos de guerra.[33]

Como puede verse, de una política de presupuesto basada en el enfrentamiento se pasa a otra de tipo más pragmático que, sin abandonar el horizonte del equilibrio presupuestal, establece una diferenciación entre gasto proyectado y gasto ejecutado, a partir de las disponibilidades financieras de la Federación. La convergencia entre gobierno y Congreso disminuyó la tensión entre los grupos de interés. Del enfrentamiento se pasa a la búsqueda de compromiso entre ambos poderes con el resultado de expandir la autoridad de ambos poderes constitucionales. A partir de 1874 se dio así una colaboración entre gobierno y Congreso con el resultado de que, no obstante que las iniciativas sigan siendo superiores a las que aprueba el Congreso, la variación entre iniciativa y presupuesto tiende a disminuir notablemente.

[31] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 1º de abril de 1874, Diario de los Debates. 7º Congreso 1874,* Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1874, vol. II, pp. 57-58.

[32] *Dictamen, cit.,* p. 58.

[33] *Proyecto de presupuestos de ingresos, 1º de abril de 1874, op. cit.,* pp. 61-63.

Si bien la nueva política de presupuesto es fuertemente influenciada por la búsqueda del equilibrio de presupuesto, un papel significativo lo jugó también el hecho de que a partir de los años de 1870 empezaran a notarse los efectos positivos de la mayor organización formal y material del presupuesto y del gasto federal de fomento en la economía del país, gastos que tan duramente habían sido criticados por considerarlos "no reproductivos" en 1869. A partir de 1872 el Congreso empieza a ver con buenos ojos los gastos de fomento, los que a partir de 1873-1874 son los menos recortados de las iniciativas. Se propone incluso

> introducir la más severa economía en todos los ramos de administración, muy principalmente en el de guerra, que absorbe por sí solo la mitad de nuestras rentas y en aplicar el producto de estas economías y del aumento posible en los impuestos a gastos de colonización y de mejoras interiores que una vez realizadas levanten prontamente a este gran pueblo.[34]

Esta nueva visión del significado del gasto público tiene una profunda connotación económica y política en cuanto comienza a ceder la resistencia a la expansión de las competencias federales a nivel regional. Significativa es en este sentido la intervención del diputado Alfaro, quien ya en 1871 para sostener la necesidad de reducir el gasto militar sostiene que

> cuando nos presentemos como candidatos de nuestros respectivos distritos, para el Congreso venidero, y hagamos valer nuestros esfuerzos en la promulgación de una ley, sobre la apertura o composición de un camino, la subvención de un telégrafo o alguna obra material, nos contestarán: que hemos hecho ilusorias esas asignaciones por haber votado ocho millones y medio de pesos para el presupuesto de guerra a sabiendas de que no había de haber fondos para aquella clase de mejoras.[35]

La búsqueda del equilibrio del presupuesto no desembocó en una política de presupuesto desnivelada, porque si bien el Congreso "no desconoce que la experiencia viene demostrando cada año nuevas exigencias en los presupuestos" no por ello debe dejarse de lado "una prudente y mesurada economía en la erogación de los gastos públicos". De allí que se deban distinguir, por una parte, los gastos produc-

[34] *Dictamen de la Comisión de presupuestos, 2 de abril de 1872, Diario de los Debates, 6º Congreso*, 1872, Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1872, vol. II, p. 60.

[35] *Diario de los Debates. 5º Congreso, 1871, op. cit.*, vol. II, p. 492.

tivos de los improductivos, colocando en estos últimos "principalmente los que se refieran a dotaciones de empleados" y, por otra parte, seguir controlando la ejecución del presupuesto reduciendo, como hemos visto, las erogaciones en función a los ingresos.[36]

La brecha entre gasto e ingresos federales iba cerrándose lentamente. En los tres años financieros comprendidos entre 1874-1875 y 1876-1877 los gastos aprobados por el Congreso fueron inferiores a un 2% de los propuestos por el gobierno. El mejor entendimiento con el Congreso permitió que el gobierno en 1877 enviara una iniciativa, que califica "de una administración moralizada", que "limita los gastos a los productos", en la cual se reduce "considerablemente el presupuesto de la Secretaría de Guerra y Marina" y se evita "la consignación para obras públicas de sumas imaginarias" de tal modo que "sea una verdad la consignación a obras públicas que dicho presupuesto señale".[37] Este mayor acercamiento del gasto a los ingresos se acompaña a una reorientación de los criterios de corrección del gasto federal que establece que en el caso de que "los productos de ingresos no alcanzaran a cubrir en su totalidad los gastos del presupuesto de egresos" se deben recortar los gastos de administración, los gastos para detenidos, presos y presidiarios, los de beneficencia, las becas de gracia, los haberes militares, los sueldos de los operarios y empleados de recaudación de impuestos y, finalmente, el desague del Valle de México.[38] El nuevo procedimiento de eventual reducción de los gastos contribuye a reforzar la idea que la prioridad es a favor de los gastos definidos como "reproductivos", es decir, aquellos que favorecen el crecimiento de la riqueza pública y privada.

Esta iniciativa fue ampliamente discutida y votada favorablemente con algunas adiciones en los gastos administrativos por parte del Congreso y está en el origen de la nueva tensión entre gobierno y Congreso que se desarrolló a lo largo del bienio 1877-1879. La nueva disciplina presupuestaria elaborada por el gobierno tiene un importante reflejo político que es recordado por la comisión de presupuestos en 1878, que sostuvo que "la revolución de Tuxtepec, mejor dicho, la

[36] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 1º de abril de 1875, Diario de los Debates. 7º Congreso, 1875,* Imprenta de Francisco Díaza de León, México, 1875, vol. IV, pp. 12 y *Ley de Ingresos, 30 de mayo de 1875, op. cit.* vol. IV. pp. 878-879.

[37] *Iniciativa del Secretario de Hacienda, 16 de abril de 1877, Diario de los Debates. 8º Congreso, 1877,* Imprenta de Ireneo Paz, México, vol. II, pp. 261-262.

[38] *Iniciativa de ingresos, 16 de abril de 1877, Diario de los Debates. 8º Congreso, 1877, op. cit.,* vol. II, p. 397.

opinión pública, venían reclamando hace años, una disminución en el presupuesto de egresos, que permitiera así una rebaja en los cargos fiscales que reporta el pueblo contribuyente" y un reflejo más exquisitamente financiero al sostener que la nueva política del gobierno "no cumplía con el programa que se había marcado, o si insistía en seguirlo traería tal vez graves trastornos en la administración, privando al país de los servicios públicos que restaura un buen gobierno" criticando en esta forma la reducción de los gastos de dirección y de administración federal.[39]

La nueva tensión entre gobierno y Congreso dio como resultado un proyecto de presupuesto que reducía los gastos federales del 1.9% y la aprobación de un presupuesto recortado del 3.3% respecto a la iniciativa por parte del Congreso. El año siguiente, luego de las elecciones que lo renovó, el Congreso persistió en su oposición al gobierno amenazando la comisión de presupuesto con "la no admisión de la cuenta federal" del ejercicio 1877-1878 no obstante que la mayoría de la cámara de diputados "se llama amiga del Ejecutivo".[40]

La tensión se pudo superar a través del reconocimiento por parte del gobierno del papel insustituible del Congreso, es decir que correspondía a la Cámara de diputados "la obligación de nivelar los egresos con los ingresos que por término medio haya habido en el último quinquenio".[41] Este acuerdo tuvo en verdad una validez relativa en cuanto el ejecutivo siguió proponiendo presupuestos expansivos mientras el Congreso siguió aprobando presupuestos contenidos. Entre 1881-1882 y 1885-1886 notamos que las iniciativas presentan un valor medio del 11.7% superior a los presupuestos aprobados que dependían esencialmente de un incremento de los gastos de guerra (+8.9%) y de los gastos de fomento (+23.4%).[42]

En efecto, para contener el déficit de presupuesto el Congreso aprobó en 1881 un aumento al impuesto del timbre en modo no disminuir el gasto productivo.[43] En 1882 y 1883 el Congreso redujo notablemente

[39] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1878, Diario de los Debates. 8º Congreso, 1878,* Imprenta de Ireneo Paz, México, 1878, vol. IV, pp. 307-308.

[40] Matías Romero, "El dictamen de la Comisión de Presupuestos", *El Monitor Republicano,* 24 de septiembre de 1879, p. 2.

[41] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 7 de mayo de 1880, Diario de los Debates. 9º congreso, 1880,* Tip. Filomeno Mata, México, 1880, vol. IV, p. 294.

[42] Véase apéndice I.

[43] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1881, Diario de los Debates. 10º Congreso, 1881,* Imprenta El Partido Liberal, México, 1881, tomo II, pp. 38-39.

los gastos administrativos para no sacrificar el gasto de fomento[44] y, en ocasión de la crisis de 1883-1884, insistió en la necesidad de "reprobar el sistema antiguo de consultar la existencia de un deficiente en el presupuesto, como un hecho decoroso y legal" y propuso una reducción de todos los gastos y "el aumento de las rentas de los municipios del Distrito Federal [...] y del derecho de consumo que cobran las administraciones de rentas del Distrito Federal y de la Baja California".[45]

El primer periodo de fundación y de consolidación de la política de presupuesto se desenvuelve en un clima de alta tensión entre Congreso y gobierno pasando por un breve periodo de concertación entre los dos poderes. Uno de los elementos que conviene destacar de este periodo es que tanto en la llamada República Restaurada como en el llamado primer porfiriato el Congreso tiene una gran fuerza. El Congreso logra contener las políticas expansivas de presupuesto que desea implementar el gobierno en las cuales veía una orientación de tipo político. En esta tensión entre Congreso y gobierno podemos reconocer dos momentos. El primero, el que se desarrolla entre 1868 y 1873, se caracteriza por una marcada actitud antifederal del Congreso para salvaguardar la soberanía de los estados amenazada por la política expansiva del gobierno federal tanto a nivel político como a nivel económico. El segundo momento, que se desarrolla entre 1878 y 1886, se caracteriza en cambio por una tensión interna al federalismo en la cual el Congreso lucha para expandir sus instrumentos de control sobre el presupuesto y para dar al mismo una connotación más balanceada entre las necesidades de progreso material y las necesidades de mejor administración. De allí la importancia del periodo 1873-1877, en el cual la clase política y parlamentaria comenzó a considerar a la Federación como un bien no sólo para el país sino también para cada Estado o región. La tensión que se dio entre fines de la década de 1870 y el primer lustro de la siguiente tiene entonces que ver con la búsqueda de un perfeccionamiento de la Federación, búsqueda no exenta de fricciones y tensiones al interior de la misma coalición de intereses que llevó al poder Porfirio Díaz.

Una revisión de la tensión entre Congreso y gobierno, a nivel de los objetivos del gasto público, nos permite precisar mejor los intereses

[44] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 3 de abril de 1882, Diario de los Debates. 10º Congreso, 1882,* Tip. Filomeno Mata, México, 1882, tomo IV, p. 19 y *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1883, Diario de los Debates, 11º Congreso, 1883,* Imprenta de G. Horcasitas, México, 1883, vol. IV, pp. 22-23.

[45] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 3 de abril de 1884, Diario de los Debates. 11º Congreso, 1884,* Imprenta de G. Horcasitas, México, 1884, tomo IV, p. 248.

organizados y su evolución a lo largo del periodo 1868-1886. La tensión debuta con un enfrentamiento entre los dos poderes que afecta todo el gasto federal considerado por el Congreso como improductivo. La comisión de presupuesto llegó incluso a sostener en 1869 que debe "cesar un sistema, que impide que el Congreso y el pueblo tengan un conocimiento exacto de los fondos que se recaudan y distribuyen por cuenta del tesoro federal".[46] Se insiste en lo enorme de los gastos militares considerados "improductivos porque no dejan huella, ni cimiento que fructifique", para atacar en seguida los gastos de justicia a través de la supresión de los tribunales de circuitos e incluso "pueden suprimirse algunos juzgados de distrito"; los de Relaciones Exteriores, por medio de "una reducción en el personal de empleados"; los de Gobernación, a través de la reducción de los gastos de policía rural, de sueldos de los empleados y de las subvenciones al servicio de correos; los de la Secretaría de Justicia, proponiendo que se discuta sobre "la subsistencia de este ministerio"; y, para concluir con los de la Secretaría de Hacienda a través de una fuerte reducción del personal.[47]

Esta contraposición entre gobierno y Congreso, si bien se fundamenta en la idea que los gastos federales son gastos improductivos que afectan todos los intereses privados que pagan los impuestos, se tiñe también de fuertes consideraciones políticas al denunciarse "que en el presupuesto mismo se han deslizado año tras año, ciertas autorizaciones trastornadoras del orden, e incompatibles con la inspección que la cámara debe tener en materia de gastos".[48] La tensión entre los dos poderes depende también de la imposibilidad por parte de el Congreso de poder ejercer su función de control y de revisión del presupuesto .

Si observamos más detenidamente las motivaciones avanzadas por el Congreso vemos que se opone a la centralización del ejercicio del presupuesto por parte del gobierno que efectúa a través de

> los créditos extraordinarios abiertos a los diferentes ministerios [que han servido] para crear empleados con asignaciones permanentes, para modificar de hecho las plantas de las oficinas [e incluso para favorecer los amigos del gobierno] para hacer impresiones, para subvencionar periódicos, para multiplicar comisiones eventuales pródigamente retribuidas.[49]

[46] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1869, op. cit.*, pp. 75-76.
[47] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1870, op. cit.*, pp. 22-27.
[48] Dictamen *de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1871, op. cit.*, p. 242.
[49] *Op. cit.*, p. 243. En su segundo dictamen, del 15 de mayo de 1871, la comisión de presupuesto pide la supresión "en todos los ministerios de los gastos de la Secretaría, extraordinarios, generales, imprevistos y de formación de códigos", *op. cit.*, p. 733.

En una palabra, el Congreso se opone a que el gobierno a través del ejercicio del presupuesto dé vida a una facción o partido de gobierno. Lo que el Congreso no declara abiertamente es el uso político que el gobierno hace de los gastos militares para expandir sus competencias informales en los Estados por "el temor de que la paz pública sea nuevamente alterada". El Congreso se empeña en evitar una coalición de intereses entre gobierno y militares, y por ello aprueba "a no hacer ninguna reducción de la cifra necesaria a las atenciones militares".[50] Se trataba de evitar un reforzamiento de la alianza entre gobierno y militares que terminaría por marginar los intereses de los grupos civiles en las asignaciones del presupuesto.

La política de presupuesto de los primeros años de la República Restaurada permitió que se organizaran tres grupos de interés: el del gobierno, que se apoya en la burocracia civil; el de los militares, que lucha por defender sus asignaciones; y, el de los estados, que busca un mayor control sobre el presupuesto para reorientar el gasto federal hacia fines productivos. Ninguno de estos grupos tiene un control absoluto sobre el Congreso pues, como puede verse en el cuadro III.4, sólo el 20.4% de los miembros de la comisión de presupuestos son elegidos más de dos veces consecutivas. El resultado fue que para poder afirmar sus intereses los grupos debían dar vida a políticas de coalición para no quedar excluidos del presupuesto.

Nuestra impresión es que las coaliciones presentan una alta volatilidad en el sentido que se definen año por año en función al quántum de las partidas presupuestales y del contexto político general caracterizado por la fluctuante tensión entre gobierno y oposición. Un indicador de la volatilidad de las coaliciones a nivel del presupuesto es la tensión entre proyecto de presupuesto elaborado por la comisión y el presupuesto aprobado por el Congreso. Si comparamos el proyecto de la comisión con el presupuesto aprobado por el Congreso para el periodo 1867-1869 y 1872-1873, notamos una fuerte fluctuación entre –0.5% y –33.3%, con una variación media de –15.8%, mientras que si comparamos la iniciativa con el presupuesto aprobado por el Congreso, notamos que en tres ocasiones la iniciativa supera en 22.8% el presupuesto aprobado y en dos ocasiones es inferior al 11.5%.[51] Las políticas de coalición no son entonces de por sí suficientes para definir el

[50] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1870, op. cit.*, p. 27.
[51] Cf. Apéndice 1.

presupuesto y requieren que el gobierno desempeñe un papel de mediador.

La mediación del gobierno es ilustrada por el Secretario de Hacienda a la cámara cuando sostiene "que la Comisión de presupuesto se encontraba a la sazón conferenciando con el ciudadano ministro de Hacienda, a fin de reformar el dictamen sobre el presupuesto de egresos, de modo que quedasen zanjadas todas las diferencias".[52] Estas consultaciones habían sido realizadas precedentemente con todos "los ciudadanos secretarios encargados de los otros departamentos", quienes "se han mostrado dispuestos a secundar las miras de economía que animan a la comisión".[53] Esta misma práctica de mediación se dio el año siguiente: una vez establecido el compromiso entre el Secretario de Hacienda y el Congreso, el Secretario relaciona "al presidente de la República en junta de ministros", quien decidió "que el ejecutivo debía expresar al Congreso la opinión de que se limite a aprobar para el año próximo los [presupuestos] vigentes en el actual".[54]

La mediación entre gobierno y Congreso, que se conforma a partir de la interacción entre los grupos de interés presentes en el Congreso y se define a través de la interacción entre ellos y el Secretario de Hacienda, permitió que el presupuesto no fuera nunca vetado por el presidente, y que ambos poderes concordaran, a partir de 1870, que se debía cubrir "de preferencia las partidas del presupuesto destinadas al pago de militares en campaña, a la deuda pública, a los ferrocarriles y telégrafos, al desagüe y la mitad de lo asignado a las carreteras", mientras que "todos los demás pagos se harán con absoluta igualdad".[55]

La convergencia entre gobierno y Congreso acontece a partir de la distinción entre gastos improductivos y productivos, según la cual los productivos son los que tienen prioridad sobre los demás. Gracias a este criterio se favoreció una mejor regulación de las coaliciones de intereses presentes en el Congreso que moderan los apetitos del grupo militar y para favorecer un mayor y mejor entendimiento entre los grupos civiles. El resultado fue controlar el déficit

> este círculo de hierro que nos amenaza de muerte [y favorecer] la más severa economía en todos los ramos de la administración, muy principalmente en

[52] *Sesión de 31 de mayo de 1870, op. cit.*, p. 552.
[53] *Sesión de 6 de abril de 1870, op. cit.*, p. 32.
[54] *Exposición del Secretario de Hacienda, 29 de mayo de 1871, op. cit.*, pp. 746-747.
[55] *Sesión de 30 de mayo de 1870, op. cit.*, p. 543.

el de guerra, que absorbe por si solo la mitad de nuestras rentas, y en aplicar el producto de estas economías y del aumento posible en los impuestos a gastos de colonización y de mejoras interiores que una vez realizadas levanten prontamente a este gran pueblo.[56]

Gracias a la coalición de intereses y a la nueva colaboración entre ejecutivo y Congreso se logra equilibrar el presupuesto federal y expandir el gasto federal para el progreso material del país entre 1873 y 1878. La concertación entre gobierno y Congreso contribuyó a mejorar la organización administrativa de la Secretaría de Hacienda y de la Tesorería de la Federación, pues permitió que se especificara el orden de las prelaciones del gasto público gracias a la aceptación del gobierno del criterio elaborado por el Congreso de distinguir entre gastos improrrogables y gastos prorrogables. La concordia entre intereses, Congreso y ejecutivo, no provocó una subordinación del Congreso al gobierno, pues de la observación de los presupuestos para el periodo comprendido entre 1873-1874 y 1878-1879 notamos que los tres actores —gobierno, Congreso e intereses— conservan un alto grado de autonomía. Los dictámenes de la comisión consideran excesivas las iniciativas del ejecutivo en materia de fomento, de guerra y de administración federal mientras las consideran deficitarias en materia de justicia. El Congreso, por su parte, considera excesivas las de justicia y de administración federal, mientras considera deficitarias las de dirección federal.[57]

La renovada tensión entre gobierno, Congreso e intereses organizados en la Cámara de diputados, revitaliza la oposición del Congreso a las iniciativas expansivas del ejecutivo, temeroso ahora no de un reforzamiento del poder federal sino más bien de un reforzamiento del poder ejecutivo. A diferencia del primer momento de conflictualidad, el que se desarrolla entre 1879 y 1885 se caracteriza por ser más circunscrito. En efecto, ya no se pone en duda la relación positiva que hay entre impuestos y gasto público, pues se argumenta que disminuyendo los impuestos se reducen las entradas del erario, las cuales "generan una fuente de pobreza para el país", puesto que "el presupuesto es el alimento de todos los ramos productivos".[58] Tampoco se pone en duda el papel positivo de los gastos de fomento y la necesidad de reducir los

[56] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1872, op. cit.*, p. 60.
[57] Cf. Apéndice 1.
[58] Intervención del diputado Cosmes, *Sesión de 12 de mayo de 1885, op. cit.*, p. 482.

gastos de guerra, "que hace tantos años viene siendo la aspiración nacional y una necesidad de primer orden".[59]

La tensión del periodo 1879-1885 nace de al necesidad de dar certeza al gasto público y que el gobierno reconozca el papel del Congreso en la definición de presupuestos equilibrados. Se desea remover los obstáculos de presupuestos desequilibrados a través de la eliminación "del desarreglo de las rentas públicas" derivado del "desconcierto que existe en nuestro sistema de impuestos, si es que así puede llamarse el oneroso conjunto de gravámenes que pesa sobre los contribuyentes".[60] El Congreso demuestra interés en reformar el sistema impositivo en modo de dar importancia a las contribuciones interiores que cumplen la condición de constitucionalidad y de moderna teoría de la imposición al satisfacer

> plenamente la condición de proporcionalidad [y] porque en su prodigiosa elasticidad para perseguir al capital flotante en todos sus movimientos, por rápidos que sean, defiende a la propiedad raíz, repartiendo el impuesto en todo lo que implique una manifestación del trabajo, del capital [y evita así que] el capital flotante, dirigido por la industria y el comercio se escapara del impuesto.[61]

Con ingresos federales crecientes se evitan las fluctuaciones de los ingresos federales y se obtiene que el gasto federal tenga durabilidad en el tiempo.

La búsqueda de la certeza del gasto y de los ingresos y la correlación entre ambos, desciende de la práctica desarrollada por el gobierno para evitar un enfrentamiento con el Congreso, "consistente en facultar al ejecutivo, por medio de notas abiertas, a hacer gastos indefinidos". El Congreso reputaba este sistema, no sólo contrario al buen orden administrativo en cuanto cada interés asociado al presupuesto podía evitar el control del Congreso y establecer vínculos directos y no públicos con el gobierno, sino también contrario "a las sanas prácticas del régimen democrático republicano que nos rige", pues "mengua el prestigio de las instituciones" y desacredita a "las autoridades superiores de la Federación, que podían aparecer siempre ávidas de un poder superior y de facultades más amplias que las que la Constitución les confiere".

[59] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 7 de mayo de 1880, op. cit.*, p . 296.

[60] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1880, op. cit.*, pp. 29-30.

[61] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1884, Diario de los Debates. 11º Congreso, 1884*, G. Horcasitas Impresor, México, 1884, tomo IV, pp. 249-250.

Esta práctica espuria, iniciada en 1881, provocó en 1884 "hasta casi la duplicación del presupuesto" y se interrumpe parcialmente en 1885 al calificarse por el Congreso sus importes, eliminándose así las "autorizaciones ilimitadas".[62] El mismo Secretario de Hacienda consideró que la eliminación de las notas abiertas "que importaban algunos millones de pesos", permitiría precisar con cifras cada uno de los gastos correspondiente a los servicios públicos" y establecer "la saludable prescripción de que no pueda cargarse a una partida del presupuesto cantidad asignada para otro gasto".[63]

La práctica espuria e inconstitucional del presupuesto corregida en 1885 contribuyó a reforzar la colaboración necesaria entre gobierno, Congreso e intereses en la definición del presupuesto. En efecto, el ejecutivo propone iniciativas expansivas en los gastos de guerra y de fomento, la comisión y el Congreso replican recortándolos y proponiendo aumento de gasto a nivel de dirección, justicia y administración federal.[64] La orientación del Congreso nos dice que los intereses presentes en su seno son contrarios no tanto a la expansión del gasto federal en fomento sino al modo como el gobierno, lo ejerce a través de las "autorizaciones ilimitadas" que favorecen los grupos e intereses amigos del gobierno y marginan a los otros. La eliminación de las autorizaciones ilimitadas o notas abiertas permitió el regreso a la práctica de la prelación del gasto ejercido que aseguraba una mayor disciplina al presupuesto.[65]

La práctica de los créditos abiertos favoreció una transformación en los grupos de interés. El gobierno, a través de la utilización de las autorizaciones ilimitadas, logró desarticular el poderoso bloque de los intereses estatales al favorecer a través del gasto en obras públicas la componente económica de los mismos. Los intereses estatales de corte social y político fueron en cambio controlados a través de la vinculación entre gobierno y militares que convirtió a estos últimos en un instrumento de control político de los Estados. Las coaliciones de intereses que se dieron entre 1879 y 1885 tuvieron así que tener presente que los grupos

[62] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 7 de abril de 1885, op. cit.*, pp. 62-63.

[63] "...ahora se adoptó el sistema de no dejar asignación indeterminada, sino precisar con cifras y cada uno de los gastos correspondientes a los servicios públicos, estableciéndose la saludable prescripción de que no pueda cargarse a una partida del presupuesto cantidad asignada para otro gasto", *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1885-1886*, pp. IV-V.

[64] Véase apéndice I.

[65] Esta prelación del gasto ejercido vuelve a introducirse en 1883 pero su vigencia comienza en 1885, véase *Leyes de ingresos de 1883 y de 1885, Diario de los Debates, op. cit.*

CUADRO III.5. *Iniciativa* versus *Comisión y Congreso y Comisión* versus *Congreso, 1886-1887/1896-1897*

	No dif. nº	*Super. nº*	*Inf. nº*	*No dif.%*	*Sup.%*	*Inf.%*	*Sup. var.*	*Inf. var.*
TOTAL								
Iniciativa *vs.* Comisión	1	14	2	5.9	82.3	11.8	12.9	15.4
Iniciativa *vs.* Congreso	0	9	9	0	50.0	50.0	14.9	11.7
Comisión *vs.* Congreso	0	1	16	0	5.9	94.1	6.1	8.1
DIRECCIÓN FEDERAL								
Iniciativa *vs.* Comisión	1	8	8	5.8	47.1	47.1	8.3	1.9
Iniciativa *vs.* Congreso	1	5	12	5.6	27.8	66.7	6.8	9.7
Comisión *vs.* Congreso	1	3	13	5.9	17.6	76.5	2.9	2.0
JUSTICIA								
Iniciativa *vs.* Comisión	2	6	9	11.8	35.3	52.9	6.5	19.2
Iniciativa *vs.* Congreso	0	10	8	0	55.6	44.4	14.9	4.8
Comisión *vs.* Congreso	2	8	7	11.7	47.1	41.2	25.5	3.7
POTENCIA								
Iniciativa *vs.* Comisión	1	13	3	5.9	76.5	17.6	22.1	12.9
Iniciativa *vs.* Congreso	0	7	11	0	38.9	61.1	18.7	24.6
Comisión *vs.* Congreso	0	4	13	0	23.5	76.5	3.1	9.3
ADMINISTRACIÓN								
Iniciativa *vs.* Comisión	2	11	4	11.8	64.7	23.5	15.9	9.4
Iniciativa *vs.* Congreso	1	10	7	5.6	35.5	38.9	11.8	4.4
Comisión *vs.* Congreso	0	6	11	0	35.3	64.7	5.3	26.9
PROGRESO								
Iniciativa *vs.* Comisión	1	13	3	5.9	76.5	17.6	19.2	12.9
Iniciativa *vs.* Congreso	1	12	5	5.6	66.6	27.7	20.7	13.0
Comisión *vs.* Congreso	0	3	14	0	17.6	82.4	25.2	9.4

FUENTE: Apéndice I.

de interés representados en el Congreso aumentaron de tres a cuatro con el resultado de generar mayores tensiones entre ellos. Esta tendencia centrífuga de los grupos de interés nos permite comprender el porqué tuvieron que atribuir al gobierno la función de mediación.

2.2 *Segmentación y nueva convergencia de la política de presupuesto*

A partir del momento que el Congreso logra ejercer su función de control sobre el presupuesto federal con la abolición de las "notas y adiciones" y se afirma el rol de mediación del gobierno en la conformación de las coaliciones en el Congreso para la definición del presupuesto se establece un nuevo equilibrio político y financiero entre los poderes.

El cuadro III.5 nos ilustra este nuevo equilibrio que, a diferencia del periodo precedente, se caracteriza por el gobierno perseguir una reducción del gasto público mientras el Congreso y la comisión de presupuesto persiguen una expansión del mismo. Esta distinción de funciones es visible en que las iniciativas del gobierno fueron siempre inferiores al proyecto de la comisión de presupuestos y casi siempre inferiores a los presupuestos aprobados por el Congreso (81,8% de los casos). La distinción de papeles favoreció una menor tensión, pues la diferencia percentual entre iniciativa y proyecto de la comisión baja, apenas de un 4.8%, así como baja fue la diferencia entre iniciativa y presupuesto aprobado por el Congreso (4,6%). Entre mediados de los años ochenta y mediados de los noventa se han producido algunas significativas transformaciones sobre las cuales conviene ahora detenerse.

CUADRO III.6. *Miembros de la comisión de presupuestos, 1886-1887/1896-1897*

	Nº	*%*
1 sola vez	8	36.4
2 veces	1	4.5
2 veces consecutivas	8	36.4
3 veces consecutivas	3	13.6
4 y más veces consecutivas	2	9.1

FUENTE: Miembros de las comisiones de presupuesto, según *Diario de los Debates de los Congresos de la Unión, 1886-1896.*

Los 22 diputados que a lo largo de estos 11 años fueron elegidos por el Congreso como miembros de la comisión de presupuestos tienden a ser reelegidos, es decir, a permanecer en el cargo por dos o más legislaturas. Al interior de los reelegidos se entrevé la tendencia a una creciente especialización ilustrada en el que casi el 20% de los miembros fueron reelegidos más de tres veces. Sin embargo, la información no permite sostener la hipótesis que la comisión cayó en manos de una facción parlamentaria, pues uno solo, el diputado Francisco D. Barroso, fue miembro de la comisión desde 1888 hasta 1896.

La mayor permanencia de los miembros de la comisión indica una mayor continuidad en la orientación presupuestaria de la comisión que se tradujo en una mejor correlación entre los intereses de la comisión y los representados en el Congreso, pues como puede verse en el cuadro III.5, la variación entre proyecto de presupuesto de la comisión y presupuesto aprobado por el Congreso es mínima: en los casos de presupuestos superiores al dictamen de la comisión la variación es apenas del 1.2% y en los casos de presupuestos inferiores al dictamen de la comisión la variación fue apenas del 1.6%.

Una atenta revisión de los diputados miembros de la comisión de presupuestos nos permite ver una evolución, según la cual, inicialmente como es el caso de Francisco D. Barroso, Alfredo Chavero y Luis Pombo provienen de la élite en general,[66] mientras a comienzos de la década de 1890, con la elección de José Y. Limantour y Luis G. Labastida en 1891, la comisión de presupuesto cae bajo el control del grupo parlamentario que la opinión pública define define como "científicos". Este control de los científicos se refuerza a partir de 1894 cuando comienza la larga trayectoria de Pablo Macedo como miembro y presidente de la comisión de presupuesto y son regularmente reelegidos otros diputados "científicos", como Joaquín Casasús y Emilio Pimentel y Duarte. La marginación de la comisión de Francisco Bulnes, miembro de la comisión en 1894 y 1895, subraya la transformación: a partir de 1896 la comisión de presupuesto deja de ser representativa de los diferentes grupos de interés organizados al interior del Congreso para empezar a ser dominada por uno de ellos.

La disminuida tensión en la relación entre gobierno y Congreso no depende de una mayor dominación del gobierno sobre el presupuesto sino más bien de la capacidad del gobierno de mediar en la interacción

[66] Esta caracterización ha sido tomada de José C. Valadés, *El Porfirismo. Historia de un régimen*, UNAM, México, 1977, vol. I, pp. 33-34.

al interior de los intereses organizados en el Congreso. La mediación que realiza el gobierno no frenó la tensión entre el gobierno y Congreso: el primero busca contener la expansión del gasto federal, el segundo trata de expandirlo. Esta tensión impidió el equilibrio del presupuesto, a lo más se procuró contenerlo.

El Congreso es bastante explícito, en sostener la necesidad de expandir el gasto federal pues sostiene "que hay necesidad de aumentar los gastos" para "promover el ensanche de las mejoras materiales" y llegar así "al desarrollo completo de los variados y abundantísimos veneros de la riqueza pública". Este objetivo se debe alcanzar aún a costa de desequilibrar el presupuesto a condición de

> procurar que ese déficit [de presupuesto] sea el menor posible, para que no lleguen a producir trastorno alguno en la Administración y pueda ser cubierto más adelante, cuando los recursos del erario alcancen un aumento considerable, como habrá de suceder necesariamente, en breve plazo, si se atiende al gran desarrollo que se ha dado a las mejoras materiales, de carácter productivo; a la seguridad y rapidez de las comunicaciones postal y telegráfica, a la facilidad y baratura de los transportes, y a las reformas arancelarias que, en un sentido liberal se han realizado últimamente en beneficio general de los amantes del progreso y la prosperidad del país.[67]

La política de presupuesto que defiende el Congreso es favorable a un déficit de presupuesto contenido para favorecer casi exclusivamente el gasto económico federal.

Esta idea del Congreso de presupuestos deficitarios contenidos terminó por desvanecer afectada por un entorno nacional e internacional de tipo recesivo. La misma comisión de presupuesto se apercibe de ello y proclama la necesidad de no "exagerar los gastos más allá de los límites determinados por el tesoro nacional".[68] Esta reorientación del congreso se manifiesta por vez primera en 1889 cuando aprueba un presupuesto de un monto inferior del 4.7% a la iniciativa del ejecutivo y en los años siguientes aprobará presupuestos con incrementos mínimos respecto a las iniciativas.[69] Se fue cerrando así, progresivamente, la brecha entre gobierno y Congreso, hasta que este último hace propia

[67] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1888, Diario de los Debates. 13º Congreso, 1888,* Imprenta El Partido Liberal, México, 1888, tomo IV, p. 68.

[68] *Dictamen de la Comisión de presupuestos, 2 de abril de 1890, Diario de los Debates, 14º Congreso, 1890,* Imprenta El Partido Liberal, México, 1890, tomo IV, p. 31.

[69] *Cf.* Apéndice I.

la idea del gobierno que el déficit de presupuesto termina por "lastimar en algún modo el crédito de la Nación" en cuanto "los deficientes año a año han ido aumentando la deuda flotante" y pueden, por lo tanto, "suspender o estorbar el movimiento progresivo del país".[70]

La concordancia entre gobierno y Congreso de presupuestos equilibrados comienza algunos años antes de la llegada de José Y. Limantour a la Secretaría de Hacienda y se acelera por efecto de la crisis económica nacional e internacional de 1892. La nueva colaboración entre Congreso y gobierno es entonces el resultado de un esfuerzo colectivo y no el esfuerzo de un hombre, de Limantour. No es casual que la comisión de presupuesto concluya su dictamen afirmando que su proyecto para 1893-1894 sea el "que más se aproxima al bello ideal de la ciencia económica [porque] se ha establecido en él el equilibrio".[71]

En el logro de este común objetivo tuvo un rol relevante la superación de los mecanismos que agriaban las relaciones entre gobierno y Congreso: el no ejercicio de partidas aprobadas por el Congreso por parte del ejecutivo y las "autorizaciones anómalas". En efecto, una de las motivaciones que daba el Congreso para expandir los gastos federales era "que algunos de los egresos presupuestales resultan nominales por no pagarse íntegramente, cual sucede en el ramo de Guerra". Estas erogaciones no ejercidas, pero regularmente aprobadas por el Congreso, encuentran su fundamento en la ley de ingresos, que establecía una prelación en los pagos cuando los ingresos no fueran suficientes.[72]

También el Congreso se oponía al mecanismo de las "notas y adiciones" a través del cual ejerció, sin control del Congreso, un tercio de los gastos federales. La restricción de esta práctica, comenzó en 1885, pero fue limitada por el gobierno a través de la introducción de una distinción entre "partidas numeradas y otras que existían con el simple y sencillo nombre de Notas, marcadas con letras y a veces también con guarismos, pero cuyo monto [real] no se fijaba".[73] Como puede verse,

[70] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1890, Diario de los Debates, 15º Congreso, 1891,* Imprenta El Partido Liberal, México, 1891, tomo II, p. 31.

[71] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1893, Diario de los Debates, 16º Congreso, 1893,* Imprenta El Partido Liberal, México, 1893, tomo II, p. 37.

[72] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1886, Diario de los Debates, 13º Congreso, 1886,* Imprenta J. V. Villada, México, 1886, tomo II, p. 32. Este mismo criterio es expresado en el dictamen del año siguiente, 1887, al decir que "debe tenerse presente que no todos los egresos se satisfacen en totalidad", véase el *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1887, Diario de los Debates. 13º Congreso, 1887,* Imprenta J. V. Villada, México, 1887, tomo IV, p. 25.

[73] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1893, op. cit.,* p. 34.

este nuevo mecanismo elaborado por el gobierno para sustraer el presupuesto al control del Congreso no era otra cosa que una actualización de la práctica abolida en 1885. A través de ella y de la jerarquización de los gastos en el ejercicio del presupuesto, el poder del gobierno sobre el presupuesto continuó siendo relevante, lo cual nos explica la lucha del Congreso contra esta "práctica tan abusiva" que "muchos y grandes males puede causar a la Nación" y que favorece "la pueril vanidad de algunos funcionarios públicos".[74]

La lucha del Congreso, como recuerda la comisión de presupuesto, "comenzó por obtener la supresión de las Notas" en 1885 y "ha terminado al fin por extirpar, de una manera definitiva las notas abiertas", en 1894. "Cabe al Congreso la dulce satisfacción de haber alcanzado este triunfo espléndido en favor del orden y de la moral en la contabilidad", triunfo que considera "un homenaje debido a la lealtad y buena fe en la contabilidad fiscal y por el decoro y la dignidad de la Asamblea Nacional".[75] Se comprende así el porqué el Secretario de Hacienda apenas mencione este cambio importante en materia de presupuesto y sostenga, minimizando que "ha sido práctica constante, en los años anteriores, la de autorizar en el presupuesto determinados gastos cuyo monto es difícil prever con precisión, sin fijar cantidad alguna en la partida respectiva", mientras atribuye mayor importancia a la necesidad de regular el pago de honorarios de los recaudadores de la renta del timbre, la amortización de los certificados de ferrocarriles y la regulación de los premios, cambios y gastos de situación de fondos.[76]

En los años finales de este periodo, el idilio entre gobierno y Congreso dependió de que el Congreso logró controlar la totalidad del presupuesto, lo cual facilitó el equilibrio del mismo y la aprobación de los esfuerzos del Secretario de Hacienda orientados a "evitar los funestos resultados de la crisis" de 1892 a través de la reducción "hasta donde la prudencia lo permite, de todos los gastos públicos" y la aprobación, de "nuevas contribuciones o el aumento posible de las existentes".[77] Gracias a la nueva colaboración entre gobierno y Congreso se atenuó el papel de mediación que jugó el gobierno a través de los Secretarios de Estado. Sin embargo todavía en 1886, en 1890 y en 1894, la relación in-

[74] *Ibid.*

[75] *Op. cit.*, p. 37.

[76] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1893-1894*, 1894, pp. 525-526.

[77] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1894*, en *Dictámenes de la Comisión de Presupuestos de la Cámara de Diputados*, Imprenta del Gobierno Federal, México, 1894, p. 2.

formal entre la comisión de presupuestos y los Secretarios de Estado es considerada importante para zanjar diferencias.[78]

La colaboración entre gobierno y Congreso a partir de 1889 permitió superar la marcada segmentación del presupuesto determinado por privilegiar el gobierno los gastos de dirección y administración federal, mientras el Congreso da mayor peso a los gastos "reproductivos", los orientados a fomentar el crecimiento económico a través de obras públicas y subsidios a los transportes. Esta segmentación es bien visible en los datos del cuadro III.5 de los cuales emerge que si bien son poco significativas las variaciones, más significativas son, en cambio, las variaciones entre comisión y Congreso, que reflejan la capacidad de todos los grupos de interés por competir para apropiarse de una cuota creciente de los gastos federales. Esta competición de los intereses se da ahora exclusivamente al interior del Congreso y refleja el abandono "del sistema de política propia, que hasta entonces había hecho o pretendido hacer cada gobernador en su Estado" y favorece la "paz orgánica" que se ha "convertido en institución social, en principio fundamental".[79]

La reconducción interior del Congreso de todos los grupos de interés es un útil indicador de la tensión entre comisión y Congreso. De nuestros datos emerge que el Congreso tiene una tendencia más expansiva que la comisión, visible a nivel de todas las necesidades, con excepción de las relativas a la dirección federal. El Congreso tiene un interés especial en dos necesidades: las de progreso material, y las necesidades de justicia. Por lo que hace a las necesidades de progreso material vemos que en el 70% de los casos el Congreso expide presupuestos que son superiores un 10.2% a los propuestos por la comisión. Se trata de una expansión notable si se tiene presente que a nivel del presupuesto global la variación media es apenas del 1.2%. Indudablemente este mayor interés del Congreso por el gasto de fomento tiene que ver con la necesidad de dar cabida y satisfacer las demandas de los diferentes intereses territoriales y urbanos diseminados en la República, cuyo único punto de contacto es individuable en el interés que todos presentan por el incremento de las obras públicas, de los transportes y de las comunicaciones.

Los intereses económicos compiten entre sí y con los otros intereses, como los de los magistrados que presiona para expandir el gasto en la

[78] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1886, op. cit.*, p. 82; *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1890, op. cit.*, p. 53; *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1894, op. cit.*, pp. 6 y 9.

[79] Zayas Henríquez, *Los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*, p. 42.

justicia federal a pesar de estar subrepresentado en la comisión. Vale la pena notar que este grupo de interés logra obtener en el 70% de los casos una expansión del gasto de justicia de un 22.1% respecto al proyecto de la comisión. La información nos hace pensar que su peso parlamentario fue inferior al de los intereses organizados alrededor del gasto de fomento material.

También la evolución del gasto de administración y de dirección federal nos permite observar la existencia de un grupo de interés, organizado en el Congreso favorable a la expansión política y administrativa de la Federación. En efecto, en el 50% de los casos, en lo que atañe a la dirección federal, y en el 60% de los casos, en lo que atañe a la administración federal, los proyectos de la comisión fueron inferiores de un 7.7% y de 3.4%, respectivamente, a los presupuestos definitivos del Congreso. Indudablemente este grupo de interés podía contar con el apoyo del gobierno interesado en expandir la dirección y de administración federal.

Diferente a todos estos grupos de interés es el que gira alrededor de gastos militares. Estos gastos no generan tensión entre comisión y Congreso, pues las variaciones que se registran son realmente muy bajas: del 1% en el 80% de los casos en que la comisión propone un presupuesto de guerra inferior al votado por el Congreso y del 0.7% en el 20% de los casos en que el proyecto de la comisión es superior al presupuesto aprobado por el Congreso. De allí que se pueda afirmar que el grupo de interés militar a pesar de no contar con una fuerte representación en el Congreso, sus intereses son reconocidos y predeterminados a partir de la iniciativa del ejecutivo sobre la cual tanto la comisión como el Congreso introducen reducciones medias del 6.2% y del 7.6%.

A lo largo del periodo comprendido entre 1886-1887 y 1896-1897. acontece una consolidación de los grupos de interés presentes a fines de la década de 1870, por efecto de la ruptura de los intereses de los estados, ruptura que acontece gracias a la inteligente instrumentación por parte del gobierno de los gastos de progreso económico y material. De esta ruptura, favorecida además por el nacimiento de asociaciones empresariales, emerge el grupo de interés económico que ve en el gasto productivo de la Federación la posibilidad de asegurar un crecimiento económico a sus regiones y expandir sus intereses personales y empresariales. Se trata de un grupo de interés escasamente homogéneo, fragmentado según la región de pertenencia y según los negocios que

privilegian: un grupo de interés que no presenta rasgos hegemónicos. De allí que el grupo de interés económico tuvo que aliarse con otros grupos de interés y dar vida a coaliciones, a veces con la burocracia civil, otras con la magistratura o con los militares, con el fin de aumentar su capacidad de apropiación en el presupuesto.

Estos grupos de intereses —económicos, militar, de la burocracia civil y de la magistratura federal—, fueron obligados a elaborar estrategias de coalición para defender y expandir sus asignaciones en el presupuesto federal. De allí que, como vemos en el cuadro III.5, las coaliciones se caracterizan por una escasa duración en el tiempo, por una alta volatilidad. La definición de cada presupuesto se caracteriza entonces por una combinación momentánea de los grupos de interés tanto que la comisión de presupuesto, no obstante su mayor permanencia temporal, no logra sintetizar. El mercado político-económico del presupuesto se presenta así como un mercado con un número finito pero bastante elevado de coaliciones, que dio a la política de presupuesto de este periodo una institucionalización muy superior a la que tuvo en el periodo precedente y a la siguiente.

2.3 *Hacia una política de presupuesto estatista*

La constante del periodo 1897-1911 es su orientación estatista porque el Congreso pierde progresivamente la importancia que tuvo en los periodos precedentes, y se acentúa la función del gobierno en la definición y ejercicio del presupuesto. Esta nueva tendencia histórica de la política de presupuesto nos dice que el gobierno federal logra dar efectividad a sus competencias político-financieras para reforzar su presencia en el orden político y económico liberal.

Indudablemente, la tendencia estatista encontró su terreno de cultivo en el nuevo idilio entre gobierno y Congreso que, se inaugura a comienzos de los años de 1890 el cuando el Congreso logra finalmente controlar efectivamente todo el presupuesto. Si se da la debida importancia al equilibrio alcanzado entre congreso y gobierno se puede decir que el control del ejecutivo sobre el presupuesto no fue un golpe anticongresual, sino más bien un proceso que estableció un nuevo equilibrio entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, favorable al primero. No fue entonces un proceso predeterminado, dirigido por alguna inteligencia oscura, identificable en el Secretario de Hacienda José Y. Liman-

tour, sino más bien un proceso dotado de una buena dosis de espontaneidad. Su espontaneidad, la podemos comprender analizando el cuadro III.7.

De la información contenida en este cuadro vale la pena recuperar dos elementos a nivel del presupuesto total. El primer elemento es que la comisión de presupuestos en el 93.3% de los casos elaboró proyectos superiores a un 0.7% a los presentados por el ejecutivo. El segundo elemento es que, el Congreso aprueba presupuestos que son mediamente un 2.1% superiores a los presentados por el ejecutivo. Esta misma tendencia expansiva la volvemos a encontrar a nivel de todas las necesidades federales. Nuestros elementos apuntan en una misma dirección: el presupuesto no es una calca de la iniciativa y el Congreso no es un vil ejecutor de las decisiones adoptadas por el ejecutivo e implementadas por la Secretaría de Hacienda. En última instancia, podemos decir que la independencia del Congreso siguió siendo significativa, lo cual pone a duras pruebas el juicio tradicionalmente dado hasta ahora sobre su inefectividad y subordinación total al ejecutivo.[80] Nuestra información nos permite sostener también que la dinámica interna del Congreso se caracteriza por una tensión entre la comisión, que elabora presupuestos apenas superiores a los presentados por el gobierno, y el Congreso, que aprueba presupuestos muy superiores a los del gobierno y a los de la misma comisión.

Para comprender el significado del Congreso examinemos la comisión de presupuesto.

[80] Sobre la subordinación total del Congreso al ejecutivo y su ninguna participación, véase Guerra, *Le Mexique, op. cit.*, vol. I, pp. 46-48 y 97-105.

CUADRO III.7. *Iniciativa* versus *Comisión y Congreso y Comisión* versus *Congreso, 1897-1898/1911-1912*

	No dif. nº	*Super. nº*	*Inf. nº*	*No dif.%*	*Sup.%*	*Inf.%*	*Sup. var.*	*Inf. var.*
TOTAL								
Iniciativa *vs.* Comisión	0	0	10	0	0	100	0	4.8
Iniciativa *vs.* Congreso	0	2	9	0	18.2	81.8	3.3	5.9
Comisión *vs.* Congreso	2	2	6	20.0	20.0	60.0	1.9	1.2
DIRECCIÓN FEDERAL								
Iniciativa *vs.* Comisión	3	5	2	30.0	50.0	20.0	6.5	3.3
Iniciativa *vs.* Congreso	2	8	1	18.2	72.7	9.1	2.6	2.9
Comisión *vs.* Congreso	3	2	5	30.0	20.0	50.0	0.7	7.7
JUSTICIA								
Iniciativa *vs.* Comisión	0	4	6	0	40.0	60.0	17.8	9.9
Iniciativa *vs.* Congreso	1	4	6	9.1	36.4	54.5	11.1	13.2
Comisión *vs.* Congreso	1	2	7	10.0	20.0	70.0	21.2	22.1
POTENCIA								
Iniciativa *vs.* Comisión	0	3	7	0	30.0	70.0	0.7	6.2
Iniciativa *vs.* Congreso	1	4	6	9.1	36.4	54.5	2.2	7.6
Comisión *vs.* Congreso	0	2	8	0	20.0	80.0	0.7	1.0
ADMINISTRACIÓN								
Iniciativa *vs.* Comisión	0	2	8	0	20.0	80.0	8.1	7.3
Iniciativa *vs.* Congreso	1	2	8	9.1	18.2	72.7	11.5	17.1
Comisión *vs.* Congreso	0	4	6	0	40.0	60.0	5.1	3.4
PROGRESO								
Iniciativa *vs.* Comisión	0	3	7	0	30.0	70.0	13.6	13.7
Iniciativa *vs.* Congreso	1	2	8	9.1	18.2	72.7	11.5	17.1
Comisión *vs.* Congreso	0	3	7	0	30.0	70.0	3.1	10.2

CUADRO III.8. *Miembros de la comisión de presupuestos, 1897-1898/1910-1911**

	No científicos		*Científicos*		*Total*	
	nº	*%*	*nº*	*%*	*nº*	*%*
1 vez	5	71.4	2	28.6	7	33.3
2 veces	5	83.3	1	16.7	6	28.7
3 o más veces	1	14.3	6	85.7	7	33.3
Total	*11*	*55.0*	*9*	*45.0*	*20*	*100.0*

FUENTE: *Diario de los Debates del Congreso de la Unión, 1897-1911.*

El cuadro III.8 nos ilustra que un tercio de los miembros de la comisión de presupuestos son constantemente reelegidos, es decir se acentúa la orientación comenzada en el periodo precedente de estabilización de la comisión. Esta estabilidad fue tan elevada que sus miembros fueron reelegidos varias veces: Pablo Macedo, por 13 años; Joaquín Casasús, por nueve años; Fernando Duret, por ocho años; Carlos Díaz Dufoo, por siete años, de los cuales seis fueron en forma ininterrumpida; Gabriel Mancera por cinco años; y, Emilio Pimentel, por cuatro. Es importante notar que todos ellos pertenecen al grupo definido como "científico", cuyo líder era el Secretario de Hacienda Limantour. En cambio, a nivel de los miembros de la comisión "no científicos" persiste la tendencia de ser elegidos por un año o al máximo por dos, característica que también presenta el diputado Francisco Bulnes considerado como científico aunque por su espíritu polémico probablemente sea mejor calificar como independiente.

La diferenciación al interior de la comisión de presupuestos entre

* La distinción entre "científicos" y "no científicos" ha sido realizada a partir de la clasificación dada por Luis Cabrera, "El segundo capítulo de cargos dudosos, 1909", en *Obras Políticas*, INEHRM, México, 1985, pp. 108-106. Obviamente hemos tomado en la debida consideración las dificultades implícitas del calificativo de científico, así como lo ha hecho notar Alfonso de Maria y Campos, *Porfirianos prominentes: orígenes y años de juventud de ocho integrantes del grupo de los Científicos, 1846-1876*, "Historia Mexicana", núm. 4, 1985, pp. 610-661 y en *Los científicos: actitudes de un grupo de intelectuales porfirianos frente al positivismo y la religión*, en Roderic A. Camp *et al.* (comp.), *Los intelectuales y el poder en México*, El Colegio de México, México, 1991, pp. 121-138. Las consideraciones más interesantes sobre el grupo de los científicos en cuanto que es especialmente una corriente liberal de corte constitucionalista y positivista son las de Hale, *The Transformation of Liberalism, op. cit.*, especialmente pp. 102-138. Los que hemos caracterizado como "no científicos" pertenecen a grupos porfirianos o personas, de los cuales Cabrera dice ignorar sus ideas políticas.

diputados científicos constantemente reelegidos y diputados no científicos que no logran consolidar su presencia podría hacernos pensar que la comisión terminó por caer en las manos de seis de ellos, los amigos políticos del Secretario de Hacienda Limantour, permitiendo a este último dominar y estatizar el presupuesto. Se trata de una hipótesis sugestiva pero incorrecta, porque si observamos la composición de la comisión en el tiempo notamos que los científicos dominan totalmente la comisión sólo por dos años (1905 y 1909); tienen una mayoría de cuatro a uno en nueve años (1897, 1898, 1902, 1903, 1904, 1906, 1907, 1908 y 1910), y una mayoría de tres a dos en tres años, (1899, 1900 y 1901). Se puede por lo tanto afirmar que la componente científica, no logró destruir la función de la comisión en la elaboración de un presupuesto aceptable para todos los grupos de interés. En efecto, cuando este papel viene a menos la tensión entre comisión y Congreso se eleva de intensidad, como acontece precisamente en este periodo. El crecimiento de la componente científica permitió que la comisión asumiera la función de mediar en la relación entre Secretaría de Hacienda y Congreso, pues mientras el Secretario de Hacienda favorece la contención del gasto federal, el Congreso es favorable a una expansión del mismo.

El proceso de estatización del presupuesto es entonces el resultado de un proceso lento y casi inadvertido hasta comienzos de nuestro siglo. Pasó en buena medida desapercibido porque los nuevos valores del estatismo no eran patrimonio exclusivo del Secretario de Hacienda y de los científicos sino también de la casi totalidad de la clase política en el gobierno y en el Congreso. En efecto, la cultura política a partir de 1890 comenzó a prestar mayor atención a las variables cuantitativas de la política, es decir, a la población, a la riqueza, a los recursos, con el resultado de privilegiar los elementos técnicos, con el resultado que la mayor permanencia de los miembros de la comisión de presupuesto fue considerada un hecho positivo en cuanto reforzaba la capacidad técnica de la comisión. En 1899 la comisión sostiene que "el problema de los presupuestos no representa hoy la angustiosa tarea que en los años anteriores" pues "sus labores en materia de presupuestos son ya relativamente sencillas y no ofrecen, ni con mucho, las diferencias que en los anteriores ejercicios". La comisión considera que su tarea esencial es fundamentalmente técnica, pues debe "estimar la necesidad de los aumentos que la iniciativa del ejecutivo consulta en ciertos ramos del servicio público, y también a incorporar aquellas reformas [del presupuesto] que deben figurar en el presupuesto del próximo año fis-

cal".[81] Para lograrlo, la comisión se apoya en las informaciones del Secretario de Hacienda, quien "ha facilitado por extremo la tarea encomendada a la comisión de presupuestos".[82]

La insistencia de la comisión de presupuestos en la cooperación entre el Secretario de Hacienda y Congreso, subraya el subentendido que ambos poderes deben cooperar para definir un presupuesto equilibrado. Este criterio se repite en todos los dictámenes, tanto que en 1910, el mismo presidente de la comisión, Pablo Macedo, sostiene que según algunos, "la comisión de presupuestos debería limitarse a consignar, a registrar en su presupuesto, los gastos mandados hacer por leyes prexistentes [...] limitándose entonces el papel de la comisión a juzgar sobre la conveniencia y oportunidad de ciertos gastos". Este criterio limitativo no toma en cuenta, continúa Macedo, que "al lado de estas consideraciones existe otra. Lo cambiante, lo variable, lo de oportunidad que tiene el servicio público" y que "el presupuesto debe tomar en cuenta esas necesidades".[83]

La autonomía de la comisión del gobierno se observa en que sus proyectos de presupuesto son generalmente superiores a las iniciativas del ejecutivo del 0.7% anual. La comisión sostiene, a diferencia del gobierno, que se debe frenar el incremento del gasto federal en lo relativo a los poderes constitucionales y apoyar la necesidad de expandir los gastos de administración y de justicia federal así como los de progreso material y cultural. En las únicas necesidades donde casi se encuentra una unanimidad entre el ejecutivo y la comisión es en el nivel de los gastos de guerra, pues ambos son favorables a reducirlos.

Con todo, la comisión demuestra una mayor convergencia con el gobierno de la que demuestra el Congreso cuya orientación es favorable a la expansión del gasto federal. El Congreso aprueba presupuestos superiores a un 2.2% de las iniciativas del gobierno, es decir, expande el gasto federal a de casi 2 millones de pesos al año. El Congreso desea expandir el gasto en administración federal (variación media del 6.1%

[81] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1899, Diario de los Debates. 19º Congreso, 1899,* Tip. El Partido Liberal, Tip. México, 1899, tomo II, p. 43. Véase también, *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril 1901, Diario de los Debates 20º Congreso, 1901,* Imprenta Central, México, 1901, tomo II, p. 37.

[82] *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril de 1900, Diario de los Debates, 19º Congreso, 1900,* Imprenta Central, México 1900, tomo IV, p. 56. Véase también, *Dictamen de la comisión de presupuestos, 2 de abril 1902, Diario de los Debates. 20º* Congreso, *1902,* Imprenta Ireneo Paz, México, 1902, tomo IV, p. 28.

[83] *Sesión de 11 de abril de 1910, Diario de los Debates, 24º Congreso, 1910,* Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1910, tomo IV, pp. 7-8.

anual) y en dirección federal (variación media del 3.8% anual), lo cual nos dice que, sin desconocer la importancia del gasto productivo de fomento, el Congreso es favorable a un mejoramiento de los servicios públicos que debe dar la Federación.

Las orientaciones de la comisión y del Congreso indican que no obstante los "científicos" dominen la comisión de presupuesto no logran sin embargo hegemonizar el presupuesto federal. De allí que el grupo científico no sea otra cosa que uno de los grupos de interés presentes en el Congreso, por lo que debe, por lo tanto, buscar alianzas con los otros. Con todo, las coaliciones en este periodo son menos volátiles que las de los periodos precedentes, probablemente porque los grupos de interés son más estructurados y mejor organizados al interior del Congreso. El proyecto de presupuesto y el presupuesto aprobado nos dicen que las coaliciones que se dieron tienden a vincular los grupos de interés económico con los de la burocracia civil favorable a la expansión del gasto corriente y al mejoramiento de los servicios federales. Estas coaliciones permitieron la progresiva marginación del grupo militar porque coincidían en que la expansión de la oferta de bienes públicos económicos y civiles se lograría a condición de frenar y reducir el gasto militar sin amenazar el equilibrio del presupuesto. No obstante que la política de presupuesto presenta una marcada tendencia civilista, resultado de la concertación entre gobierno y Congreso y de la convergencia de los intereses representados en el Congreso, ella presenta también un rasgo estatista que desciende de la fractura del presupuesto, entre el ordinario, en el cual convergen ambos poderes constitucionales, y el extraordinario, que autonomiza el gobierno del control del Congreso. El nacimiento de una esfera reservada del presupuesto en manos del gobierno, es el producto de la crisis económica de los años noventa, que permitió al ejecutivo no ejercer partidas de presupuesto aprobadas por el Congreso, y de la abolición de las partidas de presupuesto reservadas al ejecutivo.

El presupuesto extraordinario nace de la conjunción de estos dos elementos en cuanto la eliminación de las partidas reservadas al ejecutivo y el no ejercicio de las partidas aprobadas por el Congreso dieron vida a una reserva federal que se expandió gracias a las sumas no ejercidas efectivamente. La reserva federal representa así una continuidad en la discontinuidad de la vieja práctica de las autorizaciones extraordinarias. Continuidad en cuanto la reserva federal da vida a una esfera financiera reservada exclusivamente al gobierno y discontinuidad en el

CUADRO III.9. *Partidas no ejercidas, presupuesto y superávit de presupuesto, 1895-1896/1910-1911*

Años	*Partidas no ejercidas (millones de pesos)*	*% sobre presupuesto*	*% sobre superávit*
1895-1896	1.9	4.0	35.2
1896-1897	1.9	3.8	61.3
1897-1898	1.9	3.8	237.5
1898-1899	3.4	5.9	51.5
1899-1900	2.8	4.8	44.4
1900-1901	3.9	6.6	111.4
1901-1902	2.9	4.2	96.6
1902-1903	3.1	4.5	39.7
1903-1904	6.4	7.7	64.0
1904-1905	9.8	10.9	75.9
1905-1906	9.3	10.3	41.3
1906-1907	10.0	10.5	34.3
1907-1908	9.3	9.6	50.3
1908-1909	12.3	11.7	212.0
1909-1910	7.9	7.6	70.5
1910-1911	9.5	9.4	93.1

FUENTE: *Memorias de Hacienda y Crédito Público, 1895-1896/1910-1911.*

sentido que se convierte en una institución informal cuya publicidad es la información en las *Memorias de la Secretaría de Hacienda.*

La práctica inaugurada con la crisis de los años de 1890 se convierte, a partir de 1895-1896, en un hecho permanente. Su permanencia es tal que, a diferencia del pasado, es publicada regularmente en las Memorias de Hacienda y asume la característica de práctica expansiva. En efecto, las partidas no ejercidas representan el 3.8-4% del presupuesto total entre 1895 y 1898, se expanden hasta representar un 5.2% del presupuesto entre 1898 y 1902, y conocen una fuerte aceleración que las eleva a un 9.6% del presupuesto total entre 1903 y 1910.

Si nos preguntamos por la motivación de la política reductiva del gasto federal ordinario, la respuesta que nos ofrece el cuadro III.9 es que sirvió para generar el superávit de presupuesto tan elogiado por todos los contemporáneos de Limantour. En efecto, el no ejercicio de una parte del presupuesto ordinario por la Secretaría de Hacienda permitió que el gasto global fuera inferior a los ingresos federales.

El superávit del presupuesto no fue otra cosa que un simple recurso contable, pues en los ejercicios financieros, de 1897-1898, 1900-1901 y 1908-1909, el monto de las partidas no ejercidas supera incluso el excedente de presupuesto. Esta observación se refuerza si observamos que la contribución de las partidas no ejercidas al superávit supera la mitad del superávit de un presupuesto equilibrado. Del conjunto de estos datos emerge que el superávit no se genera por la capacidad del gobierno y en especial del Secretario de Hacienda de incrementar los ingresos federales, sino a través del no ejercicio de un presupuesto aprobado por el Congreso.

La estrategia contable del superávit está en relación con la concordia que se dio entre gobierno y Congreso. En efecto, a través de la reducción del gasto federal el Secretario de Hacienda redujo a su mínima expresión la tensión entre los dos poderes: el ejecutivo, favorable a la contención del gasto público, y el Congreso, favorable a la expansión del mismo. Por el hecho que correspondía al gobierno ejercer el gasto federal y podía suspender determinadas partidas, se logró no sólo el equilibrio del presupuesto sino también el superávit. Seguramente así aconteció en los primeros años, antes que el mecanismo permitiera comprender al Secretario de Hacienda que podía ser explotado para otros fines.

La información del cuadro III.10 permite precisar el nexo que se establece entre partidas no ejercidas, reserva federal y creación de un presupuesto extraordinario. Si las partidas no ejercidas suman 96.3 millones de pesos y el gasto extraordinario 91,5 millones de pesos en todo el periodo, significa que las primeras sirvieron para dar vida al presupuesto extraordinario. El mecanismo a través del cual se logró traspasar del presupuesto ordinario al extraordinario este monto de dinero fue la Reserva federal cuyo objetivo prioritario era regular la devaluación de la plata en el mercado internacional. A partir de 1901-1902, la política de presupuesto regresiva permitió traspasar de la Reserva federal al presupuesto extraordinario una parte consistente de la reserva acumulada la cual permitió al gobierno desarrollar una esfera financiera autónoma sin control real del Congreso.

La voluntad de dar vida a un presupuesto extraordinario contrario a la doctrina liberal, ilustra la voluntad del gobierno de crear una esfera financiera privativa del gobierno, que terminó por dar a la política de presupuesto una marcada sesgadura estatista. Vale la pena subrayar que la orientación estatista, acontece en un contexto caracterizado por

CUADRO III.10. *Partidas no ejercidas, reservas federales y gasto extraordinario, 1895-1896/1910-1911 (millones de pesos)*

Años	*Partidas*	*Reserva*	*Reserva acumulada*	*Gasto*
1895-1896	1.9	+ 4.0	10.5	—
1896-1897	1.9	+ 5.4	15.9	—
1897-1898	1.9	+ 4.9	20.8	—
1898-1899	3.4	− 4.2	16.6	5.2
1899-1900	2.8	+ 9.0	25.5	—
1900-1901	3.9	+ 6.6	32.1	—
1901-1902	2.9	− 2.4	29.7	5.4
1902-1903	3.1	+ 3.1	32.8	4.7
1903-1904	6.4	+ 3.0	35.8	7.0
1904-1905	9.8	+ 2.1	37.9	7.9
1905-1906	9.3	+19.1	57.0	3.4
1906-1907	10.0	− 5.1	51.9	15.1
1907-1908	9.3	− 2.4	49.5	11.7
1908-1909	12.3	+ 0.9	50.4	11.4
1909-1910	7.9	− 4.5	45.9	12.4
1910-1911	9.5	+ 2.2	48.1	7.3

FUENTE: *Memoria de hacienda y crédito público, 1896-1896/1910-1911.*

una colaboración y concertación entre Congreso y gobierno, que permitió al Secretario de Hacienda aprovechar todos los mecanismos administrativos a su disposición para sustraer de la competencia del Congreso una parte significativa del presupuesto.

El resultado de la política de presupuesto estatista es visible en el déficit que genera a nivel de los servicios públicos, que podemos observar a nivel de las necesidades que el gobierno deprime a través de las partidas no ejercidas del presupuesto que presentamos en el cuadro III.11.

Las partidas no ejercidas nos dicen que los recortes del gasto federal golpean indiscriminadamente todos los objetivos de gasto reconocidos como importantes por la élite política. Merece destacarse el desinterés por la oferta de justicia federal y por el gasto para un adecuado funcionamiento de los poderes constitucionales. El no ejercicio de partidas presupuestales de gastos militares es el único signo positivo en esta tendencia al déficit de los servicios que debe ofrecer el Estado federal a

CUADRO III.11. *Partidas no ejercidas según las necesidades estatales, 1903-1911*

	1903-1904		*1905-1906*		*1906-1907*		*1907-1908*		*1908-1909*		*1909-1910*		*1910-1911*	
	*Valor**	*%*	*Valor**	*%*	*Valor**	*%*	*Valor**	*%*	*Valor**	*%*	*Valor**	*%*	*Valor**	*%*
Dirección Federal	118	6.3	93	4.7	74	3.2	166	7.8	153	6.7	420	18.8	265	10.6
Justicia	91	9.4	93	7.5	104	8.0	107	7.1	78	4.8	64	3.9	79	4.9
Potencia	2799	16.9	3118	17.5	3036	16.5	3848	18.4	3256	14.6	2973	13.4	3242	14.1
Administración	1844	4.4	3865	8.2	4125	8.5	3008	6.2	4413	8.6	2096	4.3	2456	5.0
Progreso	1569	11.2	2187	12.3	2702	13.2	2811	13.9	4475	16.8	2446	10.5	3476	13.1
Total	*6421*	*7.7*	*9356*	*10.3*	*10041*	*10.5*	*9940*	*9.6*	*12375*	*11.7*	*7999*	*7.6*	*9518*	*9.4*

* Millares de pesos.
FUENTE: *Memorias de Hacienda, 1903-1904/1910-1911.*

los ciudadanos. También el recorte de los necesidades asociadas al progreso material y cultural son un hecho evidente que subraya la insensibilidad de la gestión hacendaria limantouriana.

Conviene detenerse sobre el gasto federales en el progreso material y cultural, que engloba los gastos en el sector de las comunicaciones, de las obras públicas, de la sanidad y de la educación. Mientras, por una parte, se recortan el gasto ordinario en este sector, por la otra, a través del gasto extraordinario, se potencian en modo desmesurado las obras públicas, especialmente en la edificación federal en la Ciudad de México en previsión de las fiestas del centenario de la Independencia. Estos gastos esencialmente suntuarios fueron substraidos de los gastos productivos que tanto defendió el Congreso entre los años de 1870 y de 1890. Las partidas no ejercidas en el sector del progreso material y cultural contribuyeron así a reforzar la esfera financiera privativa del gobierno y a través de ella favorecer intereses organizados fuera del Congreso.

La orientación estatista del presupuesto destruyó una de las grandes conquistas liberales que aseguraba el presupuesto, la orientación productiva del gasto federal para permitir la formación de nuevos grupos de interés, recalificar los preexistentes en el espacio geohistórico mexicano y permitir la competencia entre ellos. La orientación estatista del presupuesto terminó por dar al gasto federal una orientación esencialmente de tipo regresivo, pues favoreció un único grupo de interés y sus efectos se hicieron sentir casi exclusivamente en un reducido número de mexicanos, los habitantes de la capital, Ciudad de México.

3. Políticas de presupuesto progresivas y regresivas

Las políticas de presupuesto desarrolladas entre 1868 y 1911 muestran una notable capacidad de expansión del sector público al interior de los parámetros propios del orden liberal que buscaron civilizar la política a través de la reconducción de los grupos de interés al interior de las instituciones, en especial al interior del Congreso, y de controlar que el poder del Estado federal no asumiera a través del ejercicio del presupuesto un papel arbitrario en detrimento de la ciudadanía. En última instancia las políticas de presupuesto representaron un importante mecanismo para establecer una correlación entre demanda y oferta de bienes públicos y para organizar y regular la oferta de dichos bienes por los poderes constitucionales.

Las políticas de presupuesto nos dicen que la oferta de servicios públicos se expandió entre 1867 y 1895 aunque no se difundió equitativamente, especialmente a partir de 1895, entre los diferentes sectores de la ciudadanía. Sin lugar a dudas el movimiento positivo para asegurar una oferta de bienes públicos se esclerotizó progresivamente por la disminuida interacción entre ciudadanía y representación política y, más en general, entre gobernantes y gobernados. La imposibilidad de superar la forma de la representación política indirecta establecida en la Constitución de 1857 y las leyes electorales contribuyó a generar un desnivel entre gobernantes y gobernados así como el interior de los primeros e impidió que la política de presupuesto asumieron un carácter liberal-democrático para adquirir, en cambio, una sesgadura estatista.

La ninguna transformación del sistema electoral impidió que las demandas ciudadanas se expresaran directamente sobre los órganos encargados de la definición e implementación de las políticas de presupuesto. En última instancia, la ausencia de un mayor control directo de los ciudadanos sobre sus representantes en el Congreso y sobre los gobernantes terminó por favorecer la definición de una política de presupuesto a partir de grupos de interés. Ninguno de ellos tenía la fuerza suficiente para definir autónomamente el presupuesto obligándolos a dar vida a políticas de coalición mediadas, en un segundo momento, por el gobierno que acentuaron la progresiva disociación entre la demanda de bienes públicos de la ciudadanía y su oferta por parte de la élite parlamentaria y de gobierno. El resultado fue que las demandas ciudadanas llegaron a la élite mediadas por instancias, las más de las veces informales, que se reflejaron indirectamente en las políticas de presupuesto, con el resultado que también la oferta de servicios públicos por parte del Estado llegó a los ciudadanos via mecanismos informales que favoreció, especialmente, los intereses notables de la sociedad mexicana.

La organización de tipo indirecto de la demanda y la de la oferta de servicios públicos fue elemento condicionante de las transformaciones acontecidas en los grupos de interés entre 1867 y 1911. La demanda y oferta indirecta de bienes públicos obligó a los grupos de interés a elaborar coaliciones capaces de influenciar la política de presupuesto. El resultado fue que de los tres grupos de interés en competición por el gasto federal en los años de 1860 (civiles, militares y regionales) se pasó a cuatro en los años de 1880, por la diferenciación acontecida al interior del grupo de interés regional entre uno prevalentemente eco-

nómico y otro prevalentemente civil. Este último terminó por reunirse con el prexistente grupo de interés político, a partir de los años de 1890, con el resultado de reducir nuevamente los intereses a tres —el civil, el económico y el militar—. Los primeros dos, el civil y el económico, terminan por estrechar, a partir de 1895, un mayor entendimiento, con el resultado de marginar progresivamente el grupo militar y por competir entre ellos hasta que a partir de la escisión del presupuesto entre uno ordinario, definido por los dos poderes, y uno extraordinario, definido exclusivamente por la Secretaría de Hacienda, el grupo de interés económico termina por prevalecer sobre el civil, gracias al apoyo del gobierno. Las políticas de presupuesto aparecen así limitadas por la volatilidad de las coaliciones entre los grupos de interés que impidió, entre otras cosas, que se dieran las condiciones para la formación de partidos políticos, y favoreció en cambio el crecimiento de la función del gobierno y el nacimiento de una política estatista de presupuesto.

Pero, ¿en qué momento las políticas de presupuesto dejaron de jugar un papel expansivo y asumieron, en cambio, una connotación regresiva? La reorientación comenzó a mediados de la década de 1890. La primera orientación de la política de presupuesto, la que se dio entre 1868 y 1885, creó las condiciones favorables a una política de presupuesto progresiva gracias a la distinción entre gasto productivo —el que favorece el crecimiento de la riqueza pública y privada— y gasto improductivo —el que se esteriliza en la simple circulación de bienes—. Su reorientación acontece entre 1886 y 1897, como consecuencia de una segmentación de la política de presupuesto entre los grupos de interés y el gobierno que alteró las prexistentes formas de coalición, al empeñarse el gobierno en equilibrar en términos puramente contables el presupuesto y al venir a menos su objetivo prioritario, organizar la demanda pública de los servicios federales. El resultado fue una aguda contracción de oferta por parte de la Federación que terminó por deteriorar la colaboración que se había desarrollado entre Congreso y gobierno y entre ciudadanía y representantes.

La política de presupuesto estatista trató de recuperar la idea de colaboración ofuscada a fines de los años de 1880. Lo hizo a través de una restitución formal al Congreso de su función de organizar las demandas ciudadanas de bienes públicos mientras el gobierno, a partir de la Secretaría de Hacienda, ofreció una mayor cantidad de servicios públicos exclusivamente a un sector privilegiado de la ciudadanía.

IV. ORGANIZACIÓN MATERIAL Y FORMAL DEL PRESUPUESTO

SI POR COMODIDAD TOMAMOS como punto de partida el año de 1867, momento en el cual comienzan a activarse los mecanismos económicos y políticos del presupuesto, podemos decir que la República estaba dotada de una serie de instrumentos para organizar su vida financiera. Estos instrumentos son, en el orden, las normas y la praxis de la gestión hacendaria del periodo precedente y la convicción de la clase política y de la opinión pública de la necesidad de transformar profundamente las normas y la praxis prexistentes, a partir de las prescripciones relativas a la hacienda federal, contenidas en la Constitución de 1857, y de los instrumentos capaces de medir la relación entre la hacienda federal y la riqueza pública y privada.

Si bien todos estos elementos concurren en definir y precisar el presupuesto, la organización material y formal del mismo requiere de normas generales, así como de leyes, reglamentos, decretos y circulares y de una burocracia capaz de dar actuación a las mismas. Preguntarse por la organización real y formal del presupuesto significa entonces interrogarse sobre cómo y a través de quiénes se fue transformando una normativa político-administrativa que permitió al Congreso aprobar, vigilar y controlar el presupuesto y al ejecutivo proponer y ejecutarlo. En efecto, sin normas y sin cuerpos administrativos la interacción que se estableció entre Congreso y gobierno no se habría dado.

1. CONFLICTUALIDAD POLÍTICA Y CONFLICTUALIDAD ADMINISTRATIVA

La esfera Financiera de la Federación se define, en la Constitución de 1857, a partir del presupuesto que asigna al Congreso la facultad de aprobarlo. Ella prevé que "el segundo periodo de sesiones del Congreso se destinara, de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente".[1] La Constitución establecía también que la iniciativa de presupuesto elaborada por el gobierno debía pasar "a una

[1] *Constitución de 1857, arts. 68, 69 y 72, fr. VII*, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales, op. cit.*, p. 618.

comisión compuesta de cinco representantes nombrados el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo".[2] El poder ejecutivo debía proveer a la "exacta observancia administrativa del presupuesto a través del Secretario de Hacienda".[3]

La formulación constitucional del presupuesto encontró, como hemos visto, la total adhesión de los diputados que aprobaron unánimemente los artículos constitucionales relativos al presupuesto.[4] Esta total unanimidad de la clase política y de la opinión pública sobre el presupuesto, testimoniado por la folletería y los periódicos de la época, nos indica que hubo un amplio consenso sobre la nueva dimensión organizativa del Estado que se definía como liberal y federal.[5]

El hecho más significativo del debate constitucional fue caracterizar el presupuesto como un documento político-administrativo único, que permitía, por lo tanto, la centralización política de las competencias financieras. En efecto, la fuerza de esta idea es tal que en 1867, una vez restaurada la República, se procedió a reorganizar la administración financiera a partir del principio que "todas las oficinas generales de Hacienda establecidas en la actualidad así como las que se establecieren en lo sucesivo dependerán única y exclusivamente del ministerio del ramo, en todo lo económico, administrativo y directivo".[6] Este principio fue reafirmado y acentuado al establecerse que entre las atribuciones de la Secretaría de Hacienda estaba la de controlar la Tesorería General de la Federación con el resultado de que "la tesorería es considerada como una sección del ministerio", a la cual corresponde esencialmente "las funciones de contabilidad de los ingresos y egresos del erario público" y por lo tanto la obligación de formar "las dos partes de la cuenta que debe presentarse anualmente al Congreso".[7] Notamos así

[2] *Art. 69*, en *Ibid.*, p. 616.

[3] *Art. 85, fr. I y art. 86*, en *Ibid.*, pp. 621-622.

[4] Véase el cap. III, 1. Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, op. cit., 1856-1857*, El Colegio de México, México, 1957, pp. 654 para el art. 72, y 687 para los arts. 68 y 69.

[5] Sobre el debate constitucional relativo a la hacienda pública, véase Zarco, *Crónica, op. cit.*, especialmente pp. 536 y del mismo, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, El Colegio de México, México, 1956, especialmente pp. 790 y 1348. Sobre la relevancia de la hacienda pública en la organización del Estado, *cf.* Melchor Ocampo, *Escritos políticos*, s.p.i., México, 1901, vol. II, pp. 125-126 y Juan María Castaños, *Apuntes sobre la hacienda de México*, Tip. del Gobierno, Guadalajara, 1861. El único estudio contemporáneo sobre las ideas económicas y hacendarias de la reforma es Jaqueline Covo, *Las ideas de la Reforma en México (1855-1861)*, UNAM, México, 1983.

[6] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1868*, Ley del 16 de agosto de 1861, 1868, p. 12.

[7] *Op. cit.*, p. 12; *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1869-1870*, p. 54.

que en la fase de implementación del presupuesto se subraya que el principio administrativo y político deben estar estrechamente asociados en el documento denominado presupuesto.[8]

Con el fin de que el presupuesto se convierta en una realidad concreta, se procedió a una reorganización de la Secretaría de Hacienda, que asignó al secretario el papel de "jefe de la administración rentística de la República", concediéndosele todas las atribuciones relativas a "la recaudación y distribución de los caudales". La actividad de la Secretaría se dividió en seis secciones encargadas de seguir el funcionamiento de las aduanas, del patrimonio federal, de las rentas de la Federación, del distrito y de los territorios federales, del gasto público, de la desamortización de los bienes del clero y de la estadística y contabilidad fiscal.[9] La contabilidad pública se organizaría por años fiscales comprendidos entre junio y julio del año siguiente porque "el año fiscal se divide entre nosotros, por el estado de nuestros caminos en las diferentes estaciones del año, en dos periodos, uno de rendimientos escasos y el otro en el que éstos son abundantes. El primer periodo, que constituye la mala estación, se compone de casi todo el primer semestre del año económico; el periodo de buena estación comprende casi todo el segundo semestre".[10]

Gracias a esta reorganización administrativa se estableció una mejor conexión entre la administración central y la administración territorial de hacienda; se atribuyó a la primera la función directiva y revisora y, a la segunda, articulada a partir de las jefaturas de hacienda colocadas en cada capital de estados, la obligación de comunicar y recibir órdenes tanto de la Secretaría como de la Tesorería de la Federación, remitiendo sólo a esta última "el líquido producto" de la jefatura.[11]

Comentando estos dos reglamentos, el Secretario de Hacienda escribía en tono optimista que gracias a ellos y a su obra "es de esperarse que la administración y contabilidad de los caudales del gobierno general, lleguen a sistemarse de la manera más ventajosa".[12] La verdad es que, como percibió ya el año siguiente el nuevo Secretario de Hacienda Matías

[8] Walter Fabius McCaleb, *The Public Finances of Mexico*, Harper and Brothers Publishers, New York, 1921, pp. 127-136.

[9] *Reglamento económico para esta Secretaría, 1.10.1869*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1880.

[10] *Exposición que dirige el Ejecutivo 1.04.1869, op. cit.*, p. 7.

[11] *Reglamento para la administración y contabilidad de los caudales del gobierno general, 1.12.1867*, Imprenta del Gobierno, México, 1867.

[12] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1868*, p. 19.

Romero, la Tesorería no logró convertirse en una sección del ministerio y por el contrario continuó siendo "de hecho una oficina separada y casi independiente de la Secretaría de Hacienda", con el resultado que "se revivieron sus antiguas preminencias y se restablecieron sus antiguas bases".[13]

Indudablemente la tensión entre la Secretaría de Hacienda y la Tesorería de la Federación nos indica hasta qué punto, no obstante que la idea del presupuesto fuese una idea mayoritaria, el viejo orden administrativo era duro de morir. La Tesorería siguió considerándose, incluso por parte del Congreso, como una entidad administrativa independiente de la Secretaría. Los orígenes de esta tensión se encuentran así en el precedente sistema administrativo de hacienda y la conflictualidad entre ambos cuerpos administrativos no debe ser vista como un fenómeno marginal, pues no sólo se prolongará hasta los años de 1880 sino que generaría además un fenómeno de retardo en la consolidación de la organización del presupuesto.

El primer efecto negativo de la tensión Secretaría-Tesorería lo notamos en la no formación de una contabilidad fiscal para el bienio 1867-1869, resultado de la imposibilidad de centralizar las competencias administrativas en un único organismo, lo cual provocó la imposibilidad del Congreso de examinar y discutir el presupuesto.[14] Es en este bienio que la tensión se expande hasta convertirse en una parte significativa de la recurrente conflictualidad entre ejecutivo y legislativo.

El relativo progreso administrativo que registran los secretarios de Hacienda en el bienio 1868-1870 parece depender no tanto de la autoridad que ejerce la Secretaría de Hacienda sino más bien del restablecimiento del orden constitucional. Este movimiento positivo es subrayado por el Secretario de Hacienda afirmando que a partir de 1867 "por primera vez en varios años se ha visto que las oficinas principales de hacienda lleven sus cuentas, que las produzcan y salden a fin de año, y

[13] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1869-1870*, pp. 54-55.

[14] "No habiendo habido, durante el año fiscal a que se refiere esta memoria, presupuestos de ingresos ni de egresos, no es tan fácil, como lo será en el próximo, la tarea de dar cuenta de unos y otros, y manifestar la cantidad que se necesite para cubrir el deficiente, si lo hubiere, o las reducciones que puedan hacerse en los impuestos, si los ingresos llegaren a exceder de los egresos", *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1868*, p. 8. "Desgraciadamente el Ejecutivo tiene ante todo que manifestar que a pesar de su esperanza de presentar al Congreso en esta ocasión una cuenta exacta de todo lo recaudado en la República por el erario federal durante el último año, y de la manera con que se ha invertido, y sin embargo de que ha puesto los medios que prudentemente estaban a su alcance para conseguir este resultado, no se ha podido llegar aún [...] y que se alcanzará probablemente en el presente año", *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1868-1869*, p. 8.

que procedan en sus trabajos con regularidad y con estricta observancia de las leyes y disposiciones del ejecutivo".[15]

La normalización de la situación hacendaria no se tradujo en una definitiva organización del presupuesto. En 1869 fueron presentadas al Congreso dos cuentas para el año fiscal 1868-1869, una elaborada por la Secretaría de Hacienda y otra por la Tesorería, con resultados diferentes porque se clasificaron de "diferente manera varias de las partidas de ingreso y egreso" y porque "la premura del tiempo no permitió hacer la rectificación correspondiente de ambas".[16] La ingobernabilidad contable del presupuesto era tal que en 1869 el Congreso tuvo que conceder una autorización especial al ejecutivo para que pudiera invertir "hasta la cantidad de tres millones y medio de pesos en pagos de la deuda pública", sujeto a aprobación sucesiva por parte del poder legislativo.[17]

La resolución de la compleja situación administrativa que diera vida a una gobernabilidad hacendaria capaz de organizar el presupuesto y romper las inercias del pasado, fue favorecida por las facultades concedidas por el Congreso al ejecutivo para derrotar las rebeliones de San Luis Potosí y Zacatecas estalladas en diciembre de 1869 y enero de 1870. La autorización permitía al ejecutivo "dictar en los ramos de hacienda y guerra todas las medidas legislativas que fuesen necesarias para conseguir el restablecimiento del orden y de la paz en la República" dando en seguida cuenta al Congreso y sin por ello "alterar o modificar la actual organización de las oficinas de hacienda, ni a resolver las cuestiones hacendarias que se hallan pendientes en el Congreso".[18]

En virtud de estas facultades extraordinarias y gracias a la escasa duración temporal de la rebelión, el Secretario de Hacienda Matías Romero, con el típico voluntarismo que caracterizó a la clase política mexicana hasta los años de 1880, aprovechó la oportunidad para dar efectividad a

> la responsabilidad pecuniaria en que con arreglo de las leyes vigentes, incurren los amotinados, sublevados y sediciosos [y para volver a insistir en el Congreso que] la cuestión de hacienda es ahora [...] la cuestión vital de México [y que de su solución depende] no sólo que la nación pueda erogar los gastos que necesita para existir, sino también el que se consiga o facilite

[15] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1868*, p. 7.
[16] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1869-1870*, p. 57.
[17] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1868-1869*, p. 10.
[18] *Ley 17.01.1870, arts. 11 y 12*, en *Exposición que el ejecutivo dirige al Congreso, op. cit.*, p. 33.

el desarrollo de los grandes elementos de riqueza que en sí contiene, y que deben hacer de ella, con el transcurso del tiempo, uno de los Estados más importantes de la tierra.[19]

En este informe Matías Romero vuelve a insistir sobre la importancia de la buena administración financiera sosteniendo que el peso de la historia condiciona negativamente su organización, pues es "de aquellas que no se pueden improvisar con sólo la voluntad, sino que requiere para su consecución, el transcurso de algún tiempo y la concurrencia de otras circunstancias".[20] Entre estas circunstancias menciona la regularidad con la cual las oficinas principales de hacienda "formen sus cuentas y cumplan con la obligación que tienen de remitirlas a la Contaduría Mayor para su glosa [...] enviando copia de ellos a Secretaría de Hacienda y a la Tesorería General de la Nación", la aprobación por parte del Congreso del reglamento de hacienda presentado el año presente, y, finalmente, que el "Secretario de Hacienda pueda tener sobrevigilancia y dirección sobre la contabilidad de la Tesorería".[21]

La oposición a la centralización de la gestión hacendaria en manos de la Secretaría no es entonces, como podría creerse, un problema de romper viejas rutinas y praxis administrativas consolidadas, sino que nace de la dimensión política, ilustrada en que el Congreso, por más de tres años, no aprueba el reglamento provisorio de hacienda y no dirime la persistente conflictualidad entre Secretaría y Tesorería. La acción del secretario logró a lo más que la comisión de Hacienda diera un dictamen favorable a su iniciativa de reorganización administrativa en 1870, dictamen que no fue discutido ese año, y fue retirado el año siguiente. Las consecuencias políticas fueron "la discusión larga y concienzuda que sufrió la cuenta correspondiente al año económico cuadragésimo cuarto, presentada a la cámara el 14 de Diciembre de 1869", discusión que si bien nacía de "los inconvenientes que resultan en la práctica de una legislación incompleta y contradictoria" reflejaba sobre todo la tensión entre ejecutivo y legislativo.[22]

A partir de 1870 la conflictualidad entre Hacienda y Tesorería y entre Hacienda y Congreso se expande con el resultado de potenciar la ten-

[19] *Exposición que el ejecutivo dirige al Congreso de la Unión dando cuenta del uso que hizo de las facultades que le concedió y del estado que guarda la hacienda federal 1.04.1870,* Imprenta del Gobierno, México, 1870, pp. 5-6.

[20] *Op. cit.*, p. 20.

[21] *Op. cit.*, pp. 20-23.

[22] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1870-1871,* pp. 22-23.

sión prexistente. Seguramente esta conflictualidad depende también de la mayor contraposición entre las facciones políticas, en especial entre juaristas, lerdistas y porfiristas, contraposición que no sólo dividen al Congreso sino también al ejecutivo, y en esta contraposición el Secretario de Hacienda es visto como juarista aunque con buenas relaciones con los porfiristas.[23] El Secretario de Hacienda tuvo que desarrollar, para hacer funcionar la máquina administrativa, una política alternativa basada en "dar los reglamentos y disposiciones administrativas que han estado en la órbita de sus facultades, para alcanzar la regularidad posible en la contabilidad fiscal de la nación".[24] Así se explica que se emane por simple circular un reglamento para la formación de la cuenta general del erario que contempla que es atribución de la Tesorería de la Federación, a la cual deben enviar sus cuentas no sólo las oficinas que deben hacerlo por ley, sino también las administraciones autónomas y en especial la de Correos.[25]

La novedad de esta simple circular está toda contenida en que para evitar el enfrentamiento con el Congreso la Secretaría de Hacienda da autonomía a la Tesorería y se aprovecha de esta concesión para centralizar aquellos ramos de hacienda sobre los cuales no se ejercía verdaderamente ninguna vigilancia. En esta forma empieza a notarse una convergencia de intereses al interior de la clase política y administrativa que permitió la aprobación en 1873 del reglamento del presupuesto por parte del Congreso.[26] Se inaugura así una fase que podemos caracterizar de pasaje "conforme a la cual la expresada Secretaría se entiende de todo lo relativo a la recaudación de caudales, oficinas que lo verifiquen y cuenta respectiva, y la Tesorería con todo lo concerniente al egreso".[27]

En términos del presupuesto, la nueva fase de entendimiento entre la Secretaría y la Tesorería establece que la cuenta que debe presentarse anualmente al Congreso será la llevada por la Tesorería y especifica que la comisión de presupuesto del Congreso limitará su examen de la misma a los siguientes puntos: "I. Si en las partidas de ingreso están

[23] Laurens Ballard Perry, *Juárez and Díaz, Machine Politics in Mexico*, De Kalb, Nonthern Illinois University Press, 1978, pp. 48 y 115.

[24] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1870-1871*, p. 23. Véase también *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1872-1873*, p. 111.

[25] *Circular 1.06.1870*, en *Ibid.*

[26] *Ley 18.11.1873, Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1873-1874.*

[27] Luis G. Labastida, *Estudio de las leyes federales sobre administración fiscal*, Tip. de la Oficina Impresora del Timbre, México, 1899, p. 135.

considerados todos los ramos que forman la hacienda pública, II. Si las sumas de los gastos hechos y de las responsabilidades contraídas están dentro de los límites fijados en el presupuesto y leyes posteriores, para cada ramo y para cada partida y III. Si hay exactitud en los saldos" y propondrá su admisión si la encontrare arreglada o en caso contrario que no se admita.[28]

La nueva normativa permitió una notable disminución de la conflictualidad entre Hacienda y Congreso al reconocerse explícitamente el campo de acción de la comisión de presupuesto pero no disminuyó, sin embargo, la tensión entre hacienda y Tesorería pues, como reconoce el Secretario de Hacienda, a la Tesorería "solamente se le encomendó la glosa preventiva de las cuentas de las oficinas de hacienda".[29] Conjugando las nuevas normas legislativas de 1873 con la línea de mayor flexibilidad adoptada a partir de 1870 por la Secretaría, la tensión con la Tesorería empezó a disminuir al reglamentarse sus atribuciones y labores.[30] Gracias a la mejor conjunción entre Hacienda y Tesorería, la Secretaría pudo reflexionar y estudiar las reformas que merecía el reglamento de presupuesto de 1873.

La reforma nacía de la necesidad de regular el tiempo que mediaba entre la cuenta que debía entregar la Tesorería y la Memoria de hacienda que debía presentar al Congreso el secretario, que era de alrededor de tres meses.[31] La comisión de expertos nombrada por el Secretario de Hacienda propuso un proyecto de ley "encaminado a procurar exactitud, sencillez y perfección en la cuenta anual de la Tesorería" a través de "la refundición de la Tesorería general en la Secretaría de Hacienda, con objeto de concentrar la administración de los negocios hacendarios".[32]

Como puede notarse, las tensiones entre Hacienda y Tesorería seguían siendo considerables y seguían repercutiendo en la relación entre el Congreso y el gobierno, con el resultado de que el Congreso formulaba constantemente severas críticas tanto a Hacienda como a la Tesorería que llevó a la comisión de presupuesto a solicitar "que no se admitiera la cuenta del Erario federal "correspondiente a 1877-1878.[33]

[28] *Ley 18.11.1873, arts. 11 y 12.*

[29] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1877-1878,* p. 105.

[30] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1877-1878,* Documentos anexos n. 3, pp. 6-163. "En el expresado Reglamento se detallan asimismo las obligaciones del Tesorero y demás empleados de aquella oficina, estableciendo las reglas a que deben ajustarse sus procedimientos, para la formación de la cuenta en vista de algunos modelos", p. 106.

[31] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1878-1879,* p. XVII.

[32] *Op. cit.,* p. XIX.

[33] *Op. cit.,* p. XX.

La posibilidad de que la tensión político-administrativa entre la Tesorería y Hacienda afectara mayormente el cuadro político nos permite comprender la motivación de la iniciativa de ley enviada por el Secretario de Hacienda al Congreso a fines de 1878. En esta iniciativa el secretario plantea que su proyecto de reforma de la ley de 1873 responde a la necesidad de adecuarla al espíritu a la reforma constitucional de 1874 que convirtió el poder legislativo en bicameral, a través de la creación del Senado, y estableció además que era facultad exclusiva de la Cámara de diputados el "examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban declararse para cubrir aquél" y "vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor".[34] Vale la pena subrayar que a diferencia del dictado constitucional original, la reforma constitucional de 1874 establece claramente las tres dimensiones del presupuesto: el examen de la cuenta del año precedente y de la cuenta de ingresos y egresos del año siguiente. Al mismo tiempo para reforzar el control del Congreso sobre el presupuesto establecía un nuevo órgano, la Contaduría Mayor, una estructura administrativa de control y vigilancia contable del presupuesto, dependiente del Congreso que, en esta forma, dispondría no sólo de facultades políticas sino también técnicas para vigilar la acción del gobierno y sus cuerpos administrativos.

Si examinamos con mayor detalle la reforma constitucional relativa al presupuesto podemos comprender las razones de la persistente conflictualidad que tuvo el presupuesto en el curso del periodo 1867-1880. En efecto, si bien la conflictualidad tiene como pretexto la lucha entre las competencias y atribuciones de la Secretaría de Hacienda y de la Tesorería, ella no era otra cosa que un reflejo de la más vasta conflictualidad entre ejecutivo y legislativo. En esta tensión entre ejecutivo y legislativo el primero buscaba afianzar su papel de centralización política, a partir de la administración, mientras el segundo trataba de dar efectividad a su función de control y vigilancia sobre las acciones del ejecutivo y sus agentes, los secretarios de despacho. De allí que el control sobre el presupuesto por parte del Congreso sea uno de los instrumentos que la clase política parlamentaria haya individualizado, en la mejor tradición liberal, como un instrumento político, con el resultado de que el control financiero que debía ejercer el Congreso sobre el pre-

[34] *Reforma constitucional de 1874 del art. 72, fracción A, secciones VI y III*, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, *op. cit.*, p. 702.

supuesto sea en última instancia un modo para expandir sus funciones y sus atribuciones. En este sentido, entonces, el significado de la reforma constitucional de 1874 está en relación con la tensión entre ejecutivo y congreso, de la cual la conflictualidad por el presupuesto constituye un capítulo.

Las memorias de hacienda del período comprendido entre 1878 y 1884 nos ilustran una progresiva disminución en la intensidad del conflicto entre Secretaría de Hacienda y Congreso. Esta disminuida intensidad conflictual encuentra su punto de partida en la aceptación de parte de la Secretaría que el presupuesto anual de egresos tiene ahora "el carácter de ley especial de los gastos federales", con el resultado que a partir de la implementación de la reforma constitucional el ejecutivo no se siente ya, como acontecía antes, "autorizado para iniciar todas las adiciones, supresiones y modificaciones que estimaba convenientes [del presupuesto], aun cuando no hubieran sido previamente decretadas por una ley".[35]

La reforma constitucional obligó a conformar una nueva organización material y formal del presupuesto, pues la iniciativa de presupuesto de egresos contiene a partir de 1881

> el pormenor de todos los gastos autorizados por el presupuesto del año anterior y leyes vigentes posteriores, ordenados por ramos, secciones y partidas, numeradas progresivamente con los aumentos o disminuciones en cantidades respecto de las partidas que creyere conveniente [y, por cuanto concierne al presupuesto de ingresos contiene, como ya acontecía,] los impuestos que a su juicio [del ejecutivo] deban decretarse para cubrir los gastos públicos en el año fiscal siguiente [y] la supresión o modificación de algunos o varios de los impuestos existentes, o la creación de otros nuevos.[36]

Al mismo tiempo se definieron las funciones de la comisión de la Cámara de Diputados que debe examinar la cuenta, especificándose que a ella corresponde examinar "I. Si en las partidas de ingresos están considerados todos los ramos que forman la hacienda federal. II. Si las sumas de los gastos hechos y las responsabilidades contraídas, están dentro de los límites fijados en el presupuesto y leyes posteriores, por cada ramo y para cada partida. III. Si hay exactitud en los saldos".[37]

[35] *Iniciativas de la Secretaría de Hacienda dirigidas al Congreso de la Unión el 12 y 13 de diciembre de 1878, op. cit.*, p. 31.

[36] *Op. cit.*, p. 35.

[37] *Op. cit.*, pp. 35-36.

Esta nueva organización material del presupuesto es el resultado que a partir de la reforma constitucional de 1874, la tensión entre ejecutivo y Congreso se reformula permitiendo al Congreso asumir una actitud más agresiva para implementar sus nuevas atribuciones: el control efectivo y total sobre el gasto federal, sobre las variaciones del presupuesto y la vigilancia efectiva del mismo a través de una Contaduría Mayor dependiente del poder legislativo.

La conflictualidad entre Hacienda y Congreso duró todavía algunos años más, todo el trienio 1878 y 1881, por la voluntad del ejecutivo de limitar la vigilancia que el Congreso debía ejercer sobre el presupuesto. La respuesta del Congreso fue promulgar, en el ámbito de sus competencias constitucionales, la ley orgánica de Contaduría Mayor de Hacienda. La argumentación del Congreso fue que

> el pueblo que contribuye tiene derecho de saber por medio de sus representantes en la Cámara de Diputados, si las contribuciones se pagan equitativa y puntualmente, si los gastos se hacen con legalidad, justificación y orden, y sobre todo, la Cámara de Diputados ni puede averiguarlo ni puede saberlo sino por medio de la Contaduría Mayor, y esta oficina, ni puede cumplir con su deber, ni puede prestar el inmenso servicio que le está confiado, si por medio de una ley orgánica no se determinan sus facultades y atribuciones, y no se le dota de un número suficiente de empleados que la ponga en aptitud de elevar con regularidad sus operaciones.[38]

El proyecto de reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público establecía que sus competencias eran las de "glosar las cuentas de la administración federal"; desempeñar las atribuciones relativas a la transmisión de la documentación contable de las oficinas de rentas federales; recibir las cuentas de la Tesorería general y proponer la admisión de la cuenta a la comisión de presupuesto de la Cámara de Diputados; hacer las observaciones y reparos a la glosa de la Tesorería; consignar al juez competente los empleados que aparecieren con responsabilidad criminal o pecuaria, así como poner en conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Inspectora,

[38] *Cámara de Diputados, Dictamen reglamentando la Contaduría Mayor de Hacienda*, Tip. Filomeno Mata, México, 1880, pp. 11-12. La crítica que formula la Cámara de Diputados a los documentos de la Secretaría y de la Tesorería son "que no se sabe con exactitud cuáles sean los saldos deudores que han de figurar en el activo de la Federación, cuáles los acreedores que deben aparecer en el pasivo, y por consiguiente, cuál es el capital líquido de que es acreedor o deudor el erario, como desde luego se sabría si la contabilidad hubiera seguido y balanceado con la regularidad debida", p. 19.

las responsabilidades que resulten con funcionarios que disfruten fuero constitucional; controlar la gestión del crédito público y, finalmente, controlar que los funcionarios de Hacienda y los responsables de cuentas tengan aseguradas sus fianzas para poder ejercer el empleo.[39]

La iniciativa de la Secretaría de Hacienda y el proyecto de la Cámara de Diputados reglamentando la Contaduría Mayor encontraron una fórmula de compromiso en 1881. La ley aprobada establecía y precisaba las competencias tanto de la Cámara de Diputados como de la Secretaría de Hacienda en materia de presupuesto. Por lo que atañe a las competencias de la Cámara de Diputados, se estableció que el ejecutivo obraría "en lo relativo a la Contaduría Mayor, de acuerdo con la Comisión Inspectora" con el resultado que se dio efectivamente vida al instrumento técnico que permitía el adecuado control sobre el presupuesto por parte de la Cámara de Diputados,[40] mientras que, por su parte, el Congreso autorizaba al ejecutivo "para que las reformas que previene la presente ley tengan su eficaz cumplimiento, el ejecutivo hará en la organización y planta de las oficinas generales de hacienda las modificaciones que juzgue necesarias".[41]

En esta forma se logró finalmente que la Secretaría de Hacienda concentrara en sus manos todas las competencias administrativas y directivas subordinando a ella la Tesorería de la Federación. A la Tesorería se le dio un nuevo reglamento que estableció que sus principales obligaciones eran las de "recaudar con exactitud y oportunidad los impuestos y rentas del Estado, conforme al presupuesto de ingresos: hacer los pagos que autorice el presupuesto de gastos, y llevar la cuenta de ingreso y egreso del Tesoro federal".[42]

No obstante que la Ley y el reglamento de la Tesorería de 1881 daban vida a una efectiva organización del presupuesto que estableció con claridad las competencias de la Secretaría, de la Tesorería y de la Cámara de Diputados, quedaba todavía por especificar las funciones de la Secretaría y de la Tesorería. A este fin, en un mejorado clima político, el Congreso autorizó al ejecutivo para que reorganizara la hacienda pública en 1884.[43]

[39] *Proyecto de ley reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público,* en Cámara de Diputados, *Dictamen, op. cit.*, art. 2.

[40] *Ley 30.05.1881, art. 2º transitorio,* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana, op. cit.*, vol. XIV, p. 786.

[41] *Ibid.*

[42] *Reglamentos de la Tesorería General de la Federación 27.06. 1881,* en *Informe que rinde el Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el Congreso de la Unión,* Tip. Filomeno Mata, México, 1882, pp. 11-21. La cita está en el Informe del Oficial Mayor en p. VIII.

[43] *Ley 11.12.1884,* Dublán y Lozano, *Legislación mexicana, op. cit.*, vol. XV, p. 701.

En virtud de esta autorización, el Secretario de Hacienda Manuel Dublán nombró una comisión de expertos, la cual constató la necesidad de "establecer una división de labores" que confiara a la Secretaría "el poder directivo de la administración" y regulara la "heterogeneidad de funciones que actualmente desempeña la Tesorería general" con el resultado de proponer la eliminación de la Tesorería.[44] La posibilidad de eliminar la Tesorería fue finalmente descartada sobre la base de la consideración que la ley de 1881 había definido con claridad sus funciones y que no convenía innovar lo establecido porque lo que se practica desde entonces "con los mejores resultados, es el de una conveniente subdivisión, en que sin perder la Secretaría de Hacienda las facultades directivas y administrativas, la parte puramente mecánica de esta última queda a cargo de la Tesorería de la Nación y bajo la responsabilidad del Tesorero general".[45]

Como puede verse, hacia 1885 el presupuesto alcanzó finalmente su adecuada definición e implementación a través no sólo de la correlación entre la dimensión administrativa y la dimensión política sino también de la definitiva conformación de los instrumentos técnicos necesarios para su elaboración, aprobación y ejercicio efectivo del presupuesto. Estas transformaciones significativas son bien visibles en la contabilidad pública federal que a partir de fines de los años 1870 y sobre todo a partir de 1881 adquiere incluso a nivel formal las características administrativas que contradistingue el presupuesto. De no ser así, el primer estudio moderno relativo a la administración pública mexicana, publicado en 1889, no habría podido sintetizar tan eficazmente el presupuesto diciendo que está dividido en

> dos partes: la que se refiere a los ingresos, divididos en varios ramos de rentas fiscales y la que contiene el detalle de los Egresos por Ramos, con los presupuestos anexos de cada Secretaría de Estado, o Poder correspondiente, como son el de Contaduría Mayor de Hacienda, que depende del Congreso; Correos, que depende de Gobernación; Instrucción Pública, de Justicia; Te-

[44] Emiliano Busto, *Informe haciendo observaciones al proyecto de la comisión, México,* Imprenta del Gobierno Federal, México, 1885, pp. IV-V.

[45] Francisco Espinoza, *Informe confidencial dirigido al Sr. Secretario de hacienda Lic. D. Manuel Dublán,* Imprenta Francisco Díaz de León, México, 1885, p. 22 y Busto, *Informe,* cit., p. IX *Informe que presenta el Secretario de Hacienda al Congreso de la Unión,* México, Imprenta del Gobierno Federal, México, 1885. Sobre la reorganización de la Tesorería de la Federación en 1885, véase Carlos J. Serra y Rogelio Martínez Vera, *Historia de la Tesorería de la Federación,* SHCP, México, 1972, pp. 142-143.

légrafos y Ferrocarriles, de Fomento, etc., formándose de cada presupuesto de servicio especial, una Sección separada.[46]

Este orden administrativo formal corre paralelo al orden administrativo funcional caracterizado por corresponder

> únicamente a la Secretaría de Hacienda hacer la distribución de las rentas públicas, aunque las otras secretarías libran, por su conducto, sus órdenes de pago, con arreglo a sus propias atribuciones. Tan luego como aquéllas y las condiciones de crédito público lo permitan, podrá efectuarse que la Secretaría de Hacienda ponga mensualmente a disposición de las otras secretarías los recursos que necesiten conforme a sus presupuestos, para atender eficazmente cada una en su Ramo a los diversos servicios públicos que tienen encomendados, obligándose así a llevar cada una su contabilidad, y estableciéndose una oficina especial que reconcentre todas las cuentas a fin de producir correctamente la cuenta general del Erario.[47]

El presupuesto de ingresos se presenta dividido en tres rubros: contribuciones sobre importaciones y exportaciones, contribuciones interiores, y servicios, aprovechamientos y ramos menores, mientras el relativo a los gastos se presenta dividido en nueve ramos: poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, Secretaría de Fomento, Industria, Minería, Agricultura y Comercio, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Guerra y Marina. Cada presupuesto particular de gasto

> se divide en Ramos o Secciones que corresponden a las varias clases de servicio de su resorte respectivo, y las Secciones se subdividen en partidas por orden numérico progresivo, y correspondiendo a cada ramo distinto millar, en el orden que le toca. El Presupuesto general además de la designación de partidas tiene señalada cuota diaria fija, la asignación anual para cada gasto o servicio, las sumas parciales de cada Sección, y las sumas generales de cada Ramo.[48]

La erogación del gasto público "se verifica por medio de créditos abiertos en la cuenta general del Erario, en virtud de las asignaciones

[46] Busto, *La Administración pública de México, op. cit.*, p. 247.
[47] *Op. cit.*, pp. 247-48.
[48] *Op. cit.*, p. 250.

que cada servicio o gasto particular están determinadas en la ley de Presupuestos.[49]

> Estos créditos se pueden clasificar en tres clases: I. Ordinarios, que están destinados a cubrir los gastos normales inscritos en la Ley de Presupuestos, expedida anualmente por el Congreso; II. Suplementarios, que son los pedidos por los secretarios de Estado o decretados por la Cámara de Diputados, después de haber sido votado el presupuesto general, con el el fin de subvenir a la insuficiencia justificada de los fondos designados para tal o cual servicio, inscrito en el presupuesto; III. Extraordinarios, o asignaciones hechas después de votado el presupuesto, para cubrir un gasto o servicio no previsto en él.[50]

Esta descripción de la dimensión material y formal del presupuesto hacia mediados de los años de 1885, nos ilustra una organización financiera del Estado federal que finalmente ha logrado conjugar las dimensiones implícitas del presupuesto, es decir, el referente económico de la riqueza nacional, de los derechos económicos y de las competencias económicas del Estado con el referente político representado por la distinción de funciones entre Congreso y gobierno, como las dimensiones materiales y formales del presupuesto, es decir, dar vida a una organización administrativa capaz de reflejar en un único documento el estado financiero del país capaz de dar efectividad a las decisiones del gasto público y a la coacción fiscal a través de la recaudación de tasas e impuestos. Podemos decir así qué a mediados de los años de 1880 se ha completado el proceso de organización y consolidación del presupuesto gracias a la tensión que hemos descrito entre el Congreso y el gobierno y a la formación de una burocracia.

2. El nuevo papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Las innovaciones que acontecen a nivel de la organización material y formal del presupuesto a partir de mediados de los años de 1880 no pueden ser descritas, como lo hicieron los panegiristas del Secretario de Hacienda Limantour, diciendo que antes de él "los presupuestos mexicanos, hasta los últimos años, han estado lejos de ser completos, y

[49] *Op. cit.*, pp. 249-50.
[50] *Op. cit.*, p. 250.

era necesario descifrar más que leer esas agrupaciones de cifras para llegar a conocer la situación exacta y a fijar los montos efectivos de las entradas y de los gastos".[51] Tampoco corresponde a la verdad, por lo que hemos descrito en el párrafo precedente, la afirmación que

> hasta recientes fechas nuestros presupuestos y cuentas han sido bastante imperfectas [en cuanto] tenían casi siempre por objeto disimular, con artificios más o menos ingeniosos, el eterno deficiente anual [y que corresponde] al señor Limantour la corrección completa de estas abusivas imperfecciones [pues] desde que él se hizo cargo de la Secretaría de Hacienda, sabemos con verdad y exactitud cuáles son los gastos previstos y autorizados, en que se invierten los dineros públicos y cuál es, año por año, el estado de nuestra hacienda. Gracias a este sistema, cuya implantación no es uno de los menores servicios que la Nación debe al preclaro Ministro, ha sido posible conocer el producto real de los impuestos federales y el monto exacto de los gastos de cada ramo de la administración.[52]

A partir de los comienzos de 1890 se asiste a una nueva transformación de la organización material y formal del presupuesto que si bien no modifica la estructura administrativa desarrollada en las décadas precedentes favorece una mayor centralización del presupuesto en la Secretaría de Hacienda, la cual provocará una serie de consecuencias en la prexistente interacción Congreso-gobierno en materia de presupuesto. La centralización del presupuesto en la Secretaría de Hacienda comienza en la concentración de todas las competencias del gobierno al establecerse el envío por parte de las diferentes Secretarías de Estado a la de Hacienda a más tardar el 20 de noviembre de cada año del "proyecto de presupuesto de egresos de sus respectivos ramos a fin de que pueda prepararse con todo el estudio necesario la iniciativa general que en día señalado por la Constitución debe remitirse a la Cámara de Diputados".[53] La nueva disposición relativa a la formación de la iniciativa del presupuesto favoreció la progresiva centralización de todas las instancias financieras de las diferentes secretarías de Estado en la de Hacienda y Crédito Público en modo tal que la discusión colegial del gobierno pierde progresivamente eficacia y gana importancia, en cam-

[51] Gloner, *Les finances des États-Unis Mexicains, op. cit.*, 1896, p. 315. Esta obra fue patrocinada y posiblemente financiada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dar una nueva imagen del orden financiero creado por el Secretario de Hacienda Limantour.

[52] Macedo, *La Hacienda Pública, op. cit.*, pp. 465-66.

[53] *Circular del 6.10.1892* en *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1892-1893*, doc. núm. 72, p. 121.

bio, la formación de la iniciativa de presupuesto por la Secretaría de Hacienda.[54]

La expansión de competencias de la Secretaría de Hacienda y su centralidad administrativa en la gestión del presupuesto es ilustrada en la ninguna oposición que encuentran sus circulares y reglamentos que sustancialmente no modifican la organización formal del presupuesto de los años de 1880. El nuevo reglamento de la Secretaría de 1907 se limita a introducir una nueva organización de la sección

> presupuestos y asuntos varios [dependiente del departamento consultivo y de negocios judiciales con el fin de] recabar en su oportunidad de cada una de las secretarías de Estado, la iniciativa de presupuesto correspondiente a su ramo para el año fiscal inmediato [y con ellos] formar, de acuerdo con las instrucciones del Ministro, la iniciativa de presupuestos que haya de remitirse a la Cámara de Diputados el día 14 de diciembre de cada año.[55]

Hasta 1910 no se observa igualmente ninguna modificación de la Tesorería de la Federación que continuó "a recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos, así como a administrar los bienes de la hacienda pública federal" y a llevar la cuenta de la deuda pública y a emitir los bonos de la misma que autorizaran las leyes.[56] La única novedad significativa fue la creación del cargo de subtesorero de la Federación.[57] Tampoco se observan cambios significativos a nivel de la Contaduría mayor dependiente del Congreso en cuanto la ley de 1904 se limitó a precisar mejor las atribuciones de la misma.[58]

A nivel del documento administrativo del presupuesto las modificaciones tienen una naturaleza similar a la que hemos descrito para la Secretaría de Hacienda, la Tesorería de la Federación y la Contaduría Mayor de cuentas, en cuanto las únicas novedades son las relativas a la separación, a partir del presupuesto de 1894-1895, de los ingresos corrientes, de los ingresos, extraordinarios, los obtenidos a través de los préstamos[59] y, a partir del presupuesto de 1900-1901, de la inserción en

[54] José Yves Limantour, *Apuntes sobre mi vida pública, 1892-1911*, Porrúa, México, 1965.

[55] *Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Reglamento de la Secretaría de Hacienda, 1907*, Tip. Oficina Impresora de Estampillas, México, 1913, pp. 13-14.

[56] Ley *13.05.1910* en Serra y Martínez, *Historia de la Tesorería de la Federación, op. cit.*, pp. 148-150.

[57] Ley 16.06.1910, en *op. cit.*, p. 150.

[58] *Dictamen de las comisiones unidas relativa a la reorganización de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1904*, Tip. Irineo Paz, México, 1904.

[59] Tesorería General de la Federación, *Nomenclatura de las cuentas de orden y presupuestos*, Tip. de la Oficina Impresora de Estampillas, México, 1893.

el presupuesto de la cuenta de los egresos extraordinarios, los derivados del superávit del presupuesto.[60] A estas modificaciones administrativas debemos agregar las relativas a la creación en 1890 de la Secretaría de Comunicaciones, separándola de la de Fomento, y la de Instrucción pública y bellas artes en 1905, separándola de la de Justicia.

Si bien la organización formal del presupuesto no cambia, su organización material es a comienzos de este siglo sustancialmente diferente. Esta diferencia está relacionada con la centralización de las competencias del prespuesto en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto

> ella tiene la dirección superior del ramo; ella elabora los presupuestos e inicia sus ampliaciones o la cancelación de las partidas que en el curso de un año no han de ejercerse; debe ser oída cuando se trate de celebrar contratos que den lugar a erogaciones que hayan de abarcar varios ejercios fiscales y todas las órdenes de pago han de comunicarse por su conducto. Para la recaudación de los impuestos y el pago de los gastos le está subordinada, en calidad de oficina central, la Tesorería General de la Federación, de la cual dependen inmediatamente todas las demás, ya sean recaudadoras o pagadoras. Hay, además, varias Direcciones generales, todas subordinadas en lo administrativo a la Secretaría de hacienda y a la Tesorería en lo que concierne a la contabilidad.[61]

Esta sintética descripción nos da una imagen diferente de la que hemos obtenido analizando las modificaciones formales. La diferencia radica esencialmente en que la organización formal nos esconde un hecho importante y que es en cambio subrayado en el texto citado: la organización formal del presupuesto no evoluciona mientras se transforma la organización material del mismo. Este diferencial significativo, que no se dio entre 1867 y 1885, dependió esencialmente de la centralización en la Secretaría de Hacienda de las funciones financieras del Estado federal gracias a dos disposiciones, "la cancelación de las partidas que en el curso de un año no han de ejercerse" y que "todas las órdenes de pago han de comunicarse por conducto" de la Secretaría de Hacienda. Limantour mismo expuso este criterio ya en 1893 al señalar que la iniciativa de presupuestos enviada a la Cámara en 1892 "se in-

[60] Tesorería General de la Federación, *Nomenclatura de las cuentas de orden y presupuestos*, Tip. Oficina Impresora del Timbre, México, 1900.

[61] Macedo, *La Hacienda Pública, op. cit.*, p. 487.

cluyeron todos los ahorros que habían podido llevarse a cabo, sea por medio de decretos o bien de simples acuerdos administrativos".[62]

Gracias a esos "decretos o simples acuerdos administrativos" que hacían parte de las competencias administrativas propias de la Secretaría y no requerían por lo tanto de ninguna autorización del gobierno y del Congreso, la Secretaría de Hacienda fue expandiendo sus funciones implícitas con el resultado que logró adquirir una fuerza notable, superior en todo caso a la de su órgano de control, o sea, el Congreso.

Conviene, por lo tanto, tratar de comprender los mecanismos a través de los cuales la Secretaría logró ampliar sus funciones de centralización financiera. Para ello debemos partir del modo como ella organiza la iniciativa del presupuesto aceptando de parte de las otras secretarías de Estado "sólo aquellas modificaciones exigidas por el ensanche natural de las labores de esos Departamentos".[63] A este criterio se le suma un segundo, el que los "presupuestos de egresos no determinan generalmente las cantidades que han de gastarse, sino que autorizan un máximo de erogaciones" con el resultado de "contar con esas cantidades que dejan de ejercerse, para presentar, desde un principio, los presupuestos como nivelados".[64]

Como puede verse, la Secretaría de Hacienda ejerce un doble control, el primero sobre los gastos nominales estimados por las Secretarías y el segundo sobre los gastos reales de las Secretarías. Para lograr este segundo objetivo, la Secretaría de Hacienda tuvo que implementar un conjunto de mecanismos administrativos capaces de regular las reducciones de los gastos presupuestales aprobados por el Congreso, que embisten contemporáneamente tanto los ingresos como el gasto federal. A nivel de los ingresos, se puso en acción un mecanismo diferenciado de reducción de los derechos de exportación sobre los productos agrícolas "en un veinte por ciento, cuando el precio de la onza troy de plata, 0.925 de fino, llegue a cotizarse en el mercado de Londres a 24 peniques; y en un cincuenta por ciento, cuando dicho precio se eleve a 38 peniques; y suprima por completo los expresados derechos, si dicho precio llega a exceder de 42 peniques".[65] En modo similar, la Secretaría de Hacienda "puede reducir los derechos de exportación sobre el henequén a veinticinco centavos por cada cien kilogramos, cuando el

[62] *Iniciativa de presupuestos para el año fiscal de 1894-1895*, p. 67.
[63] Castillo, *Los presupuestos*, *op. cit.*, p. 130.
[64] *Op. cit.*, pp. 130-31.
[65] *Op. cit.*, pp. 171-72.

precio de dicha fibra de primera clase en el puerto de Progreso se mantenga durante un mes sin interrupción, a menos de un peso los doce kilogramos; y puede suprimirlos, si dicho precio llega a bajar de ochenta y cinco centavos".[66] Como puede verse, el objetivo central a nivel de los ingresos era el de evitar que las fluctuaciones del precio internacional de la plata se hicieran sentir sobre los ingresos derivados de las exportaciones de los principales productos agrícolas, es decir, café, chicle, garbanzo, henequén, hule, ixtle, palo de Campeche, raíz de zacatón y vainilla que representaban alrededor de la mitad de las exportaciones totales de México.[67]

Este mecanismo de regulación de las exportaciones y de los ingresos federales fue un mecanismo capaz de contrastar eficazmente las oscilaciones internacionales de los precios de los bienes agrícolas de exportación impidiendo por una parte que la oferta nacional de dichos bienes se deprimiera por efecto de una imposición rígida y por otra parte que los ingresos aduaneros fueran imposibles de calcularse anticipadamente. En última instancia, a través de este mecanismo se tendía a neutralizar las oscilaciones del precio internacional de la plata que constituía un elemento condicionante tanto de las exportaciones cuanto de los ingresos aduaneros del Estado federal.

La posibilidad de tener una estimación cercana a la realidad de los ingresos federales permitía a la Secretaría de Hacienda ampliar o restringir las partidas de gasto a través de una pluralidad de mecanismos que afectaban, en primer lugar los gastos en sueldos y salarios de la burocracia del Estado federal, comprendidas las fuerzas armadas[68] y, en segundo lugar, introduciendo la rigidez de las partidas presupuestales según las cuales "cada una de las asignaciones contenidas en el presupuesto sólo pueden aplicarse al objeto para el cual está especialmente destinada, sin que por ningún motivo pueda transferirse, en todo o en parte, algún gasto a otra u otras partidas que no le corresponden".[69] Hacen excepción a esta normativa las transferencias de la Secretaría de Guerra relativa a batallones, regimientos, escuadrones o compañías, el pago de la deuda exterior y las erogaciones por premios, cambios, situación y movimientos de fondos. Para estos dos últimos

[66] *Op. cit.*, p. 172.

[67] *Estadísticas económicas del Porfiriato. Comercio exterior de México*, El Colegio de México, México, 1960, *passim*.

[68] Castillo, *Los presupuestos*, *op. cit.*, pp. 174-76.

[69] *Op. cit.*, p. 173.

casos, "está autorizado el Ejecutivo para hacer las erogaciones adicionales que sean necesarias".[70] Una gran importancia reviste la norma relativa a los pagos a las empresas en cuanto la Secretaría de Hacienda puede en el caso de que las cuentas provisionales del primer semestre del ejercicio fiscal muestren que "los ingresos han superado a los gastos, el Ejecutivo queda facultado para hacer dentro del segundo semestre del mismo año, pagos en efectivo a las empresas", evitando así un aumento de la deuda amortizable.[71]

Este conjunto de los mecanismos activados por la Secretaría de Hacienda entre 1896 y 1911 para expandir sus competencias en materia de presupuesto se lograron gracias a una normativa interna de la Secretaría cuya ejecución requería, a lo más, especialmente en los casos relativos a los ajustes de los derechos de exportación sobre los productos agrícolas, de una simple circular de la misma. Esta normativa interna reviste así una mayor importancia que la producción legislativa del Congreso con el resultado que se va conformando una suerte de hegemonía de la Secretaría de Hacienda sobre el presupuesto.

Estas innovaciones en la organización material y formal del presupuesto apuntan no sólo hacia una centralización de la gestión financiera del Estado en manos de la Secretaría de Hacienda y a su sustancial hegemonía sobre el presupuesto sino que señalan también un vuelco significativo en la naturaleza del presupuesto. Este vuelco significativo se comprende a partir del siguiente hecho: el presupuesto se define ahora a partir de los ingresos y no a partir de los gastos federales. Son los primeros, los ingresos, los que determinan el gasto federal y no viceversa, como aconteció hasta mediados los años de 1890, con el resultado que lentamente la organización material y formal del presupuesto asume cada vez más una connotación de tipo esencialmente contable y técnica mientras va diluyendo progresivamente su connotación política.

El mayor poder de la Secretaría de Hacienda no sólo tiene que ver con su capacidad de normar a través de decretos y circulares sus competencias sino también con un hecho político, pues a partir de fines del siglo XIX todas las principales decisiones del Secretario de Hacienda comienzan a ser avaladas públicamente por el Presidente de la República. En efecto, a partir de 1899, las iniciativas de leyes relativas al pre-

[70] *Op. cit.*, p. 174.
[71] *Op. cit.*, p. 176.

supuesto son expuestas por escrito por el Secretario al Presidente, superando en esta forma la praxis prexistente de la consulta oral en modo tal que las iniciativas llegan al Congreso con el apoyo público del Presidente reduciendo así el margen de maniobra del Congreso.[72]

La transformación de la organización material presenta así una doble característica: expansión normativa de las competencias de la Secretaría y aval de la Presidencia de la República. Se trata de una transformación significativa, que fue saludada en la época como "las reformas de los presupuestos ya en un sentido esencialmente científico, de acuerdo con las exigencias que el progreso impone", en cuanto el presupuesto nos proporciona ahora una imagen más ordenada, pero no por ello más eficiente, de la organización financiera del Estado.[73] Al mismo tiempo, nos indica que el presupuesto pierde lentamente una de sus características esenciales, la de reflejar el crecimiento de la sociedad que el Estado federal buscaba asegurar a través de una interacción entre Congreso y gobierno.

Nuestro análisis de la dimensión material y formal del presupuesto del periodo comprendido entre 1885 y 1911 nos conduce a conclusiones similares a las planteadas en los capítulos precedentes. También a nivel de la organización del presupuesto notamos la creación de un clima de colaboración entre la Secretaría y el Congreso y en especial con sus comisiones de hacienda, presupuesto y de vigilancia sobre la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público y la definitiva interiorización en la clase política y en la opinión pública de la idea que en la definición del presupuesto concurren el poder ejecutivo y el poder legislativo, el primero

> que constituye la autoridad administrativa, conoce las dificultades prácticas del servicio, aprecia la riqueza pública disponible y señala los avances de la civilización [y el segundo, el legislativo,] autoriza, consagra y sanciona las determinaciones administrativas de cada ejercicio fiscal, detalla la suma de diferencias y obligaciones del Poder Ejecutivo, y clasifica el número de gastos aceptados.[74]

[72] *Disposiciones consultadas por el Secretario de Hacienda al Presidente de la República*, Tip. de la Oficina Impresora de Timbre, México, 1899. Las tres medidas que el Secretario "somete al superior acuerdo de Ud. son: 1º invertir 4 millones de pesos en obras de "notaria utilidad pública", 2º amortizar títulos de la deuda nacional, y, 3º suprimir o disminuir impuestos que "gravaran o entorpecen ciertos ramos de la riqueza pública", p. 2.

[73] Castillo, *Los presupuestos*, *op. cit.*, pp. 39-40.

[74] Labastida, *Estudio de las leyes federales*, *op. cit.*, p. 111.

En esta forma se logra comprender el porqué el presupuesto deja de ser un terreno de enfrentamiento entre el legislativo y el ejecutivo y asume a través de la acción del Secretario de Hacienda una connotación estatalista.

Tercera Parte

LA ECONOMÍA DEL PRESUPUESTO

V. REVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS

A LO LARGO DEL ESTUDIO hemos ilustrado los elementos estatales de la economía pública capaces de explicarnos las motivaciones gracias a las cuales la búsqueda del equilibrio del presupuesto no es simple y exclusivamente una operación financiera, es decir, una operación a través de la cual se establece un equilibrio entre las necesidades estatales (gastos federales) y los recursos estatales (ingresos federales). Hemos constatado, en cambio, que el presupuesto encuentra su punto de partida en la dimensión política, la cual establece una primera correlación entre las demandas que expresa la ciudadanía a través de sus representantes en el Congreso y las disponibilidades financieras que se le asignan al gobierno para satisfacerlas. En el ejercicio de sus funciones el gobierno trata de compatibilizar las demandas avanzadas por el Congreso con los recursos que le han asignado y en el desarrollo de este papel de compatibilización entre demandas y recursos, que son de naturaleza político-económica, el gobierno termina por dar al presupuesto su segunda dimensión, la financiera.

La dimensión política no domina entonces el presupuesto. Su acción requiere que sea complementada por una dimensión similar y paralela, de naturaleza financiera. Esta dimensión financiera encuentra su origen en la economía real del país, es decir, en la capacidad de la misma de producir, circular y consumir bienes. La economía real es la que permite que se extraigan de ella los recursos que requiere la mano pública, el Estado federal, para satisfacer la demanda social, política, económica y cultural de la ciudadanía. Es así como el Estado y el mercado se encuentran y se establece una interacción entre ambos en cuanto los recursos estatales pueden crecer sólo si crece la economía real.

A lo largo de éste y de los próximos capítulos trataremos de ver cómo la interrelación entre Estado y mercado se manifiesta concretamente en el nivel del equilibrio del presupuesto, del gasto e ingresos federales y del crédito público, teniendo siempre presente que estas dimensiones financieras son también, aunque no exclusivamente, el resultado de la colaboración que se dio entre Congreso y gobierno una vez precisados en el debate del presupuesto los términos de dicha colaboración. En

efecto, un presupuesto desequilibrado perjudica la economía real en cuanto sustrae, a través del crédito público, recursos a la producción de nueva riqueza, sustracción que es resistida por los agentes económicos, y perjudica también al Estado en cuanto a su necesidad de mantener sus cuerpos administrativos lo distancia de la ciudadanía y provoca una inercia en la representación política que puede generar ingobernabilidad. El Estado asume entonces una connotación arbitraria que es resistida por todos los actores políticos. El desequilibrio del presupuesto apoya una creciente disociación entre Estado y mercado. En cambio, un presupuesto equilibrado favorece la economía real en tanto la incentiva a través de la demanda pública de bienes y servicios y de un crédito público financiado a través del incremento de los ingresos ordinarios. Como estimulador de la formación de nueva riqueza el presupuesto equilibrado se inclina por una mayor y mejor colaboración entre el Estado y los agentes económicos, y entre el Estado y la ciudadanía, con el resultado de acrecentar su legitimidad. El equilibrio del presupuesto favorece así una mayor correlación entre Estado y mercado.

En este capítulo y en los siguientes trataremos de ilustrar cómo, a partir del equilibrio del presupuesto, la economía real no sólo es tributaria del Estado sino también beneficiaria de la misma. En efecto, gracias al equilibrio del presupuesto se desarrolló una mejor y más eficaz correlación entre la economía real y la economía financiera en cuanto el Estado favoreció una primera formación de un mercado financiero moderno por medio del crédito público interno y externo, y estimuló la monetarización de la economía y la formación de un mercado nacional único, de bienes y factores productivos, a través de la regulación monetaria de sus ingresos y gastos. En síntesis, trataremos de ilustrar cómo y hasta qué punto la nueva articulación entre Estado y mercado se expresó en una mejor y más eficiente organización de ambos.

Nuestro análisis se desarrollará a partir del presupuesto ejercido, en el cual se manifiestan los gastos federales efectivamente realizados a lo largo de un año fiscal y los ingresos federales efectivamente recaudados. Como se podrá ver en nuestro análisis, hemos procedido a reordenar la información administrativa de las partidas de presupuesto a partir de la concepción político-económica propia del liberalismo la que, como hemos ilustrado a lo largo de este estudio, inspiró la lógica del presupuesto federal. Hemos distinguido el gasto federal en dos grandes agregados: el gasto corriente y el gasto en subsidios, correspondiendo, el primero, al gasto federal para el funcionamiento de los poderes cons-

titucionales y de los cuerpos administrativos de la Federación, y, el segundo, al gasto federal para estimular indirectamente el progreso material y social del país. Este último agregado corresponde a lo que hoy en día denominamos transferencias del sector público. El gasto corriente lo hemos subdividido, a su vez, en gasto central, es decir, el que se realiza para el funcionamiento de los cuerpos civiles y militares en la capital federal, y en gasto territorial, o sea, el que se efectúa en los estados para que la Federación pueda ejercer sus funciones administrativas y militares.[1] En nuestro cálculo de los gastos federales consideramos importante hacer figurar el costo del servicio de la deuda pública, es decir, los intereses, amortización y costos bancarios que ellos comportaron. En efecto, el crédito público representa una función político-económica significativa del Estado en cuanto es la manifestación de que su soberanía financiera es reconocida tanto por los ciudadanos (deuda interna) como por la comunidad internacional (deuda externa). A través del desarrollo del crédito público el Estado adquiere conciencia de que su actuación financiera debe ser responsable en cuanto su posibilidad de acceso a nuevos créditos deriva esencialmente de su rigor financiero mensurable a través de las tasas de interés, de la regularidad de la amortización y de la tasa de descuento que logra obtener en los mercados monetarios. La deuda pública no es entonces un lastre de la vida estatal y económica del país sino un mecanismo de complementación de los ingresos y, por lo tanto, uno de los mecanismos de regulación entre el Estado y el mercado.

Los ingresos federales han sido ordenados siguiendo la distinción propia del liberalismo y del federalismo en rentas de la Federación, las que derivan de su patrimonio sobre los recursos naturales sin propietarios y sobre los bienes muebles e inmuebles de las corporaciones; servicios federales, los que obtiene el Estado federal a través de las tasas pagadas por la utilización de servicios desarrollados por la Federación; impuestos directos, los que obtiene la Federación del Distrito y de los territorios federales que administra directamente; e impuestos indirectos, los asignados a la Federación sobre el comercio de exportación e importación.[2]

[1] Véanse "Fuentes y bibliografía" y el Apéndice 2 para una presentación más detallada del gasto federal.

[2] Véanse "Fuentes y bibliografía" y el Apéndice 3 para una presentación detallada de las diferentes rentas, tasas e impuestos de la Federación.

1. Gastos e ingresos federales, un difícil equilibrio

Lograr que los gastos públicos sean iguales a los ingresos públicos constituye el arte del buen gobierno de las finanzas públicas. El logro de un Secretario de Hacienda es llegar a este fin sin ir en detrimento de las demandas ciudadanas, que implicarían nuevos gastos, y sin desajustar la relación de las finanzas públicas con la economía de las empresas y de las familias, lo cual implicaría un incremento o la creación de nuevos impuestos y tasas.

La evolución de la contabilidad del Estado para el entero periodo 1867-1868/1910-1911 nos muestra, como puede observarse en las gráficas V.1 y V.2, que estamos en presencia de una aproximación a este ideal de finanzas públicas equilibradas, según la cual los gastos públicos deben ser balanceados por los ingresos. En efecto, si procedemos a un rápido recuento encontramos que 25 ejercicios de presupuesto son deficitarios y 19 son equilibrados o generaron un superávit.

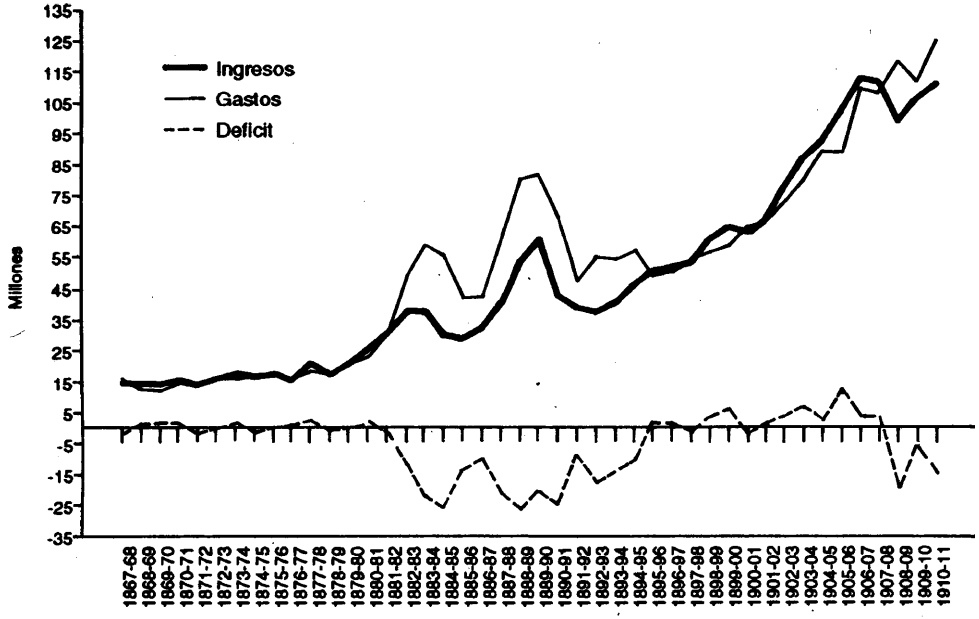
Las gráficas V.1 y V.2 nos señalan que los presupuestos deficitarios, equilibrados y con excedente, se encuentran distribuidos en modo desigual en el tiempo, lo cual nos ha llevado a tratar de reconocer sus posibles tendencias a partir de las tasas de incremento de los ingresos y del gasto público. El resultado, que presentamos en el cuadro V.1, nos dice que el entero periodo 1867-1868/1910-1911 presenta tres tendencias, con una duración, cada una de ellas, de 15 años, y más precisamente, una primera tendencia, que se extiende entre 1867/1881-1882, la segunda, entre 1881-1882 y 1894-1895, y la tercera entre 1894-1895 y 1910-1911.

Cuadro V.1. *Gastos e ingresos federales. Tasas de incremento, 1867-1868/1910-1911*

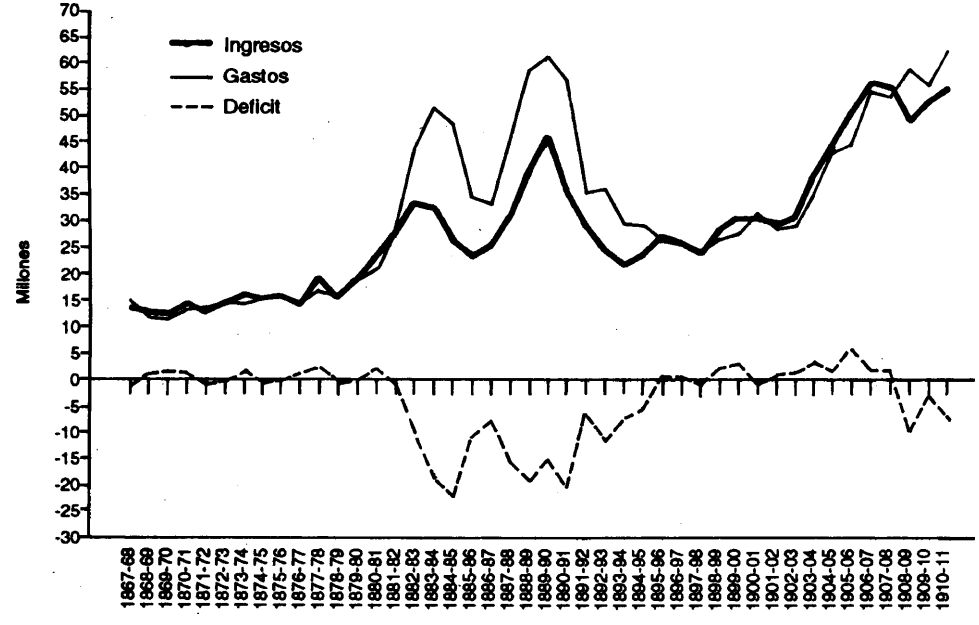
Años	*Gastos*		*Ingresos*		*Gastos/Ingresos*	
	(pesos)	*(dólares)*	*(pesos)*	*(dólares)*	*(pesos)*	*(dólares)*
1867-1868/1881-1882	5.2%	5.1%	5.7%	5.6%	-0.3%	–0.5%
1881-1882/1895-1896	7.7	4.4	5.5	2.5	+2.2	+2.0
1895-1896/1910-1911	5.7	5.8	6.2	6.3	–0.5	–0.5
1867-1868/1910-1911	6.2	5.1	6.0	4.8	–0.3	–0.3

El cuadro V.1 precisa lo que observamos en las gráficas, es decir, que el difícil equilibrio entre gasto e ingresos federales es el resultado de

GRÁFICA V. 1. *Gastos e ingresos federales, 1867-1868/1910-1911 (pesos corrientes)*



GRÁFICA V. 2. *Gastos e ingresos y federales, 1867/1868/1910-1911 (dólares corrientes)*



que los gastos tienden a expandirse con una tasa superior a los ingresos. Nos dice, además, que la mayor aproximación al equilibrio financiero está presente en dos periodos, entre 1867-1868 y 1881-1882 y entre 1895-1896 y 1910-1911.

Si comparamos la evolución de los presupuestos mexicanos con la de los países que tienen una estructura federal notamos que mientras México tuvo, entre 1867-1868 y 1910-1911, 19 presupuestos equilibrados (43.2%) y 25 deficitarios (66.8%), Brasil tuvo, entre 1867-1868 y 1910, 12 presupuestos equilibrados (26.7%) y 33 deficitarios (73.3%), Argentina tuvo, entre 1867 y 1905, ocho presupuestos equilibrados (21.1%) y 30 deficitarios (78.9%) y Estados Unidos tuvo, entre 1867 y 1910, 32 presupuestos equilibrados (74.4%) y 11 deficitarios (25.6%).[3]

La experiencia del presupuesto mexicano presenta alguna similitud con la española porque, no obstante que sus finanzas públicas son unitarias y no federales, España tuvo 16 presupuestos equilibrados (42.1%) y 22 deficitarios (57.9%) entre 1874 y 1911.[4] También Francia, Italia y Gran Bretaña tuvieron dificultades para alcanzar el equilibrio del presupuesto. De los tres países el que logró acercarse más a este ideal fue Gran Bretaña que conoció, entre 1867 y 1911, solamente cinco presupuestos deficitarios (11.4%), Francia conoció en el mismo periodo 24 presupuestos deficitarios (54.5%), e Italia, 26 presupuestos deficitarios (74.3%), entre 1875 y 1910.[5]

Esta sintética comparación nos ilustra que en todos los países occidentales el equilibrio del presupuesto no fue ni un hecho descontado ni tampoco un atributo de los países con un grado de desarrollo relativo superior a los latinoamericanos. Los estudios a nuestra disposición para los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Italia y España,[6] por una

[3] La información de Estados Unidos proviene de Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1857*, Washington, D. C., 1960, Series 254-257, p. 711; la de Brasil del Instituto Brasileiro de Geografía y Estatística, *Estatísticas históricas do Brasil*, Rio de Janeiro, 1987, vol. 3 serie 12.1, p. 570; y la de Argentina de Roberto Cortés Conde, *Dinero, deuda y crisis. Evolución fiscal y monetaria en la Argentina*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1989, pp. 259-271 y Eteocle Lorini, *La Repubblica Argentina e i suoi maggiori problemi di economia e finanza*, Loescher, Roma, 1902-1907, vol. I, p. 316 y vol. II, cuadro CXXXV.

[4] Pablo Martín Aceña, *Déficit público y política monetaria de la restauración*, en Pablo Martín Aceña y Leandro Prados de la Escosura (comp.), *La nueva historia económica en España*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985, pp. 266-267.

[5] Brian R. Mitchell, *European Historical Statistics*, Macmillan, Londres, 1975, pp. 709-733.

[6] Los mejores estudios relativos a Estados Unidos son los de Lewis H. Kimmell, *Federal Budgets and Fiscal Policy, 1789-1958*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1959; James A. Maxwell, *The Fiscal Impact of Federalism in the United States*, Harvard University Press, Cambridge, 1946; Jonathan R. T. Hughes, *The Governmental Habit Redux. Economic Controls from Colonial times to the Present*, Princeton University Press, Princeton, 1991; Charles H. Stewart III, *Budgets*

parte y los disponibles para Argentina, Chile, Perú y Ecuador,[7] por otra, nos indican que la búsqueda del equilibrio del presupuesto fue tenazmente perseguida por la clase política, con resultados buenos o mediocres que dependieron de su capacidad de establecer, por un lado, la necesaria interrelación entre Estado y mercado, entre economía pública y economía privada y, por otro, una mejor relación entre la demanda de la ciudadanía por servicios públicos y la conveniencia de que estas demandas fueran satisfechas directamente por el Estado o concesionadas a privados.

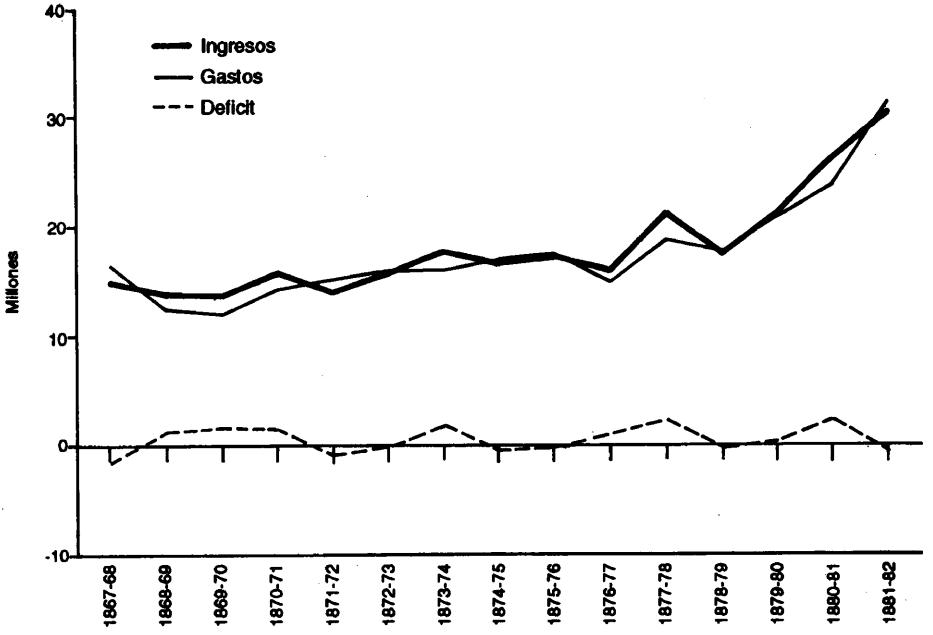
Si ahora regresamos al cuadro V.1, vemos que en el curso del primer periodo, que se extiende entre 1867-1868 y 1881-1882, la tasa de incremento de los gastos federales (5.2% en pesos y 5.1% en dólares) es inferior a la de los ingresos federales (5.7% en pesos y 5.7% en dólares) con el resultado de conseguir presupuestos tendencialmente equilibrados a lo largo del periodo. En efecto, compensando los siete años de excedentes con los ocho años de déficit podemos decir que hay un sustancial equilibrio en cuanto los excedentes acumulados suman 11.8 millones de pesos y los déficit 5.1 millones de pesos, con un saldo medio positivo anual de 448 mil pesos.

Las gráficas V.3.1 y V.3.2 nos describen la transformación acontecida en estos 15 años en el rubro de las finanzas federales, la cual no puede ser comprendida adecuadamente si no damos la debida importancia a

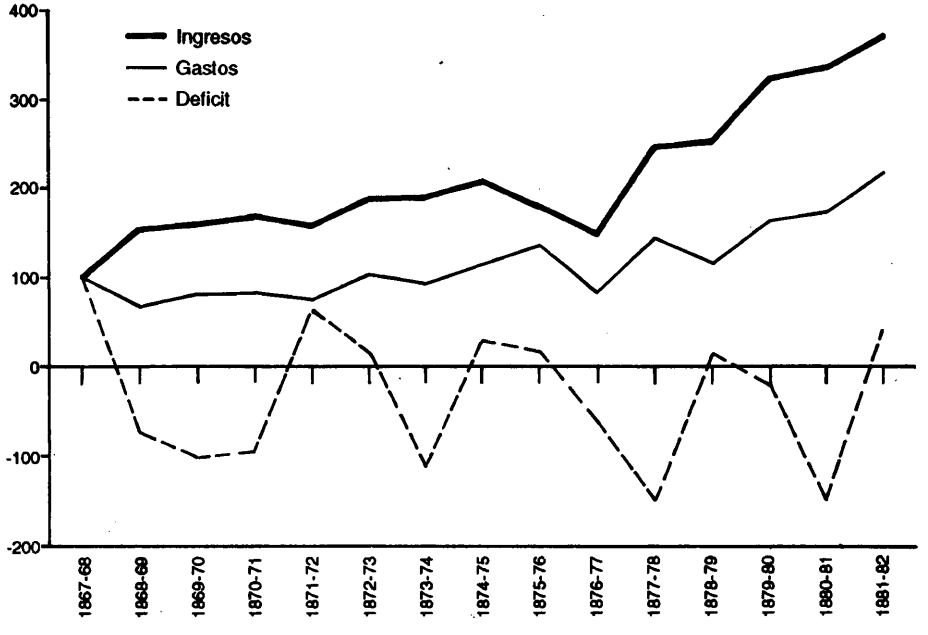
Reform Politics. The design of the appropriations process in the House of Representatives, 1865-1921, Cambridge University Press, Cambridge, 1989; James D. Savage, *Balanced Budgets and American Politics,* Cornell University Press, Ithaca, 1988. Para Gran Bretaña, Alan T. Peacock y Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom,* George Allen and Unwin. Londres, 1967 y Ursula K. Hicks, *British Public Finances. Their Structure and Development, 1880-1952,* Oxford University Press, Londres, 1954. Para Francia, *L'intervention de l'État: Mythe et realités,* en Maurice Levy-Leboyer y Jean-Claude Casanova, *Entre l'État et le marché L'Economie française des annés 1880 á nos jours,* Gallimard, París, 1991. Para Italia, Giorgio Brosio-Carla Marchese, *Il potere di spendere. Economia e storia della sfera pubblica dall'Unificazione ad oggi,* Il Mulino, Bolonia, 1986. Para España, además de Aceña, *Déficit público y política monetaria, op. cit.,* véase Albert Carreras de Odriozola, *Gasto nacional bruto y formación de capital en España, 1849-1958* y Francisco Comín, *La evolución del gasto del Estado en España, 1901-1972,* en Aceña y Prados de la Escosura (comp.), *La nueva historia económica, op. cit.*

[7] Para Argentina el mejor estudio moderno es Cortés Conde, *Dinero, deuda y crisis, op. cit.,* aunque Lorini, *La Repubblica Argentina, op. cit.,* sigue siendo valiosa para comprender los límites de la política de presupuesto. Para Brasil, Richard Graham, *Government Expenditures and Political Change in Brazil,* "Journal of Interamerican Studies and World Affairs", 1977, n. 3, pp. 339-368. Para Perú, Javier Tantaleán Arbalú, *Política económico-financiera y la formación del Estado: siglo XIX,* CEDEP, Lima, 1983, pp. 173-218, y, para Ecuador, Linda Alexander Rodríguez, *The Search for Public Policy. Regional Politics and Government Finances in Ecuador, 1830-1940,* University of California Press, Berkeley, 1985. Véase también mi estudio, *Las finanzas de tres Estados liberales: Argentina, Chile y México, 1860-1910,* en Reinhard Liehr (comp.), *La deuda pública en América Latina,* Colloquium, Berlín, en prensa, 1994.

GRÁFICA V. 3.1. *Gastos e ingresos federales, 1867-1868/1881-1888 (millones de pesos)*



GRÁFICA V. 3.2. *Gastos e ingresos federales, 1867-1868/1881-1888 (índices)*



la situación financiera precedente. El Secretario de Hacienda Matías Romero, revisando la historia de los presupuestos mexicanos entre 1825 y 1867, llegaba a la amarga conclusión de que sólo para el año de 1826 no hubo déficit, "deficiente", y que en 43 años los ingresos medios anuales fueron de 10.4 millones de pesos y los egresos medios anuales fueron de 17.3 millones de pesos, con un "deficiente" medio anual de 6.9 millones de pesos. El resultado a que llega Matías Romero es que la suma de los deficientes a lo largo de la primera República fue de 297 millones de pesos.[8] Dicho con otras palabras, la imagen que nos ofrece el Secretario de Hacienda es que por casi medio siglo

> la dificultad principal que [...] ha presentado la cuestión hacendaria en México ha sido el deficiente [agregando que] desde la independencia acá los gobiernos no han podido cubrir sus gastos, sino cuando han tenido ministraciones del extranjero, [lo cual permite que] se comprenda fácilmente que no tiene nada de extraño el que la situación financiera de México haya sido y sea verdaderamente difícil.[9]

Nuestros cálculos relativos al periodo 1820-1850 muestran que no sólo el juicio de Matías Romero está bien fundado sino también se dio una insuficiente correlación entre ingresos totales e ingresos ordinarios, lo cual determinó que el incremento de una unidad de ingresos totales dependió solamente de un 50% de los ingresos ordinarios. No hubo, además, ninguna relación entre ingresos totales e ingresos aduaneros y, finalmente, los derechos aduaneros tuvieron una escasa influencia en el aumento de los ingresos ordinarios. En promedio, el incremento de una unidad de ingresos totales aparece determinada por los préstamos en un 37%.[10]

La inversión de la tendencia negativa de las finanzas federales puede ser ilustrada por la correlación y la regresión de los gastos y de los ingresos en el periodo 1867-1868/1881-1882. La correlación entre ingresos y gasto federal nos muestra un coeficiente altamente positivo ($r = 0.968$), y por lo tanto una regresión también positiva ($R = 79076.41 + 0.9333$). Con otras palabras, nuestros cálculos estadísticos nos dicen que se ha restablecido una alta correlación entre gastos e ingresos federales en virtud de la cual el incremento de cada unidad de gasto federal depen-

[8] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1869-1870*, pp. 869-870.
[9] *Exposición que el ejecutivo dirige al Congreso de la Unión, op. cit.*, p. 6.
[10] Cannagnani, *Finanzas y Estado en México, op. cit.*, pp. 288-289.

de de un 93.3% del incremento de cada unidad de ingresos. De allí que, si observamos las gráficas V.1 y V.2, podamos notar que los déficit de presupuesto se dieron en 1867-1868, en el bienio 1871-1872/1872-1873, en 1874-1875, en 1878-1879 y en 1881-1882. En estos seis años de ingresos inferiores a los gastos sólo en dos la diferencia fue significativa: –1.5 millones de pesos en 1867-1868 y –1 millón de pesos en 1871-1872. Incluso en estos dos años el déficit no superó al 10% de los ingresos, pues en 1867-1868 fue del 10.3% y en 1871-1872 del 7.2%. En los otros años, los mayores gastos representaron entre el 1.1% y el 2.8% de los ingresos totales.

En términos más generales podemos caracterizar el entero periodo como de una óptima gestión financiera. Es óptima porque se logra una buena aproximación al equilibrio del presupuesto y por la ruptura definitiva de un pasado financiero de desequilibrio contable que afectó negativamente la economía real mexicana en tanto amplificó los condicionamientos negativos de origen internacional y nacional.

2. Restructuración y reorientación del gasto federal

Todos los indicadores a nuestra disposición señalan que las finanzas del primer periodo republicano se caracterizaron por un gasto creciente en el tiempo que fue perdiendo las amarras con el ingreso ordinario, para empezar a depender en forma creciente, especialmente a partir de 1840, de los préstamos de las casas de comercio.[11] Cabe preguntarse, por lo tanto, cómo se logró la reducción del gasto federal y si esta reducción se acompañó de una reorientación del mismo hacia otras finalidades estatales precedentemente no desarrolladas.

Si comparamos el valor medio del gasto del Estado de la primera mitad del siglo XIX con el del primer año de la República Restaurada (1867-1868) notamos que son similares, pues tenemos que los primeros fueron de 17.3 y el segundo de 16.6 millones de pesos. Podemos asumir, entonces, que el punto de partida del gasto federal representa, por

[11] Sobre la dependencia del Estado de los comerciantes y las prácticas financieras, véase Carlos Marichal Salinas, *Empresarios y finanzas en la ciudad de México: tres estudios de casos, desde la época borbónica hasta 1880*, en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (comps.), *Cincuenta años de historia de México*, El Colegio de México, México, 1991, vol. I, pp. 441-452; Rosa María Meyer Cosío, *Empresarios, crédito y especulación (1820-1850)*, en Leonor Ludlow-Carlos Marichal (comp.), *Banca y poder en México (1800-1825)*, Grijalvo, México, 1985, pp. 99-117, y, Bárbara Tanenbaum, *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, FCE, México, 1985.

así decirlo, la media histórica del gasto estatal mexicano. Si comparamos esta herencia financiera con el gasto federal del primer trienio 1868-1869/1870-1871, que fue de 13.0 millones de pesos, acontece una reducción del gasto federal del orden del 21.7% respecto a 1867-1868 y del 24.9% respecto a la media histórica de la primera mitad del siglo XIX.

Una ulterior información de la transformación que acontece en el gasto federal nos la proporciona su estructura que podemos notar comparando la hipotizada en el presupuesto de 1861 que, como hemos dicho, constituye el presupuesto fundacional de la República nacida de la Constitución de 1857, y la del primer quinquenio (1867-1872).

CUADRO V.2. *Estructura del gasto federal, 1861/1867-1872*

	1861 %	*1867-1872* %
Civil central	23.9	13.6
Militar central	38.2	6.7
Central total	*62.1*	*20.3*
Civil territorial	12.5	12.2
Militar territorial	20.0	37.8
Territorial total	*32.5*	*50.0*
Subsidios, D.F.	1.7	4.3
Subsidios territorial	3.7	17.7
Subsidios total	*5.4*	*22.0*
Deuda pública	*0.0*	*7.7*

El cuadro V.2 nos ilustra que la reducción del gasto federal fue acompañada de una profunda restructuración y recalificación del mismo pues disminuyó notablemente el gasto de la administración federal y de las fuerzas armadas. En esta forma se liberaron recursos que fueron asignados a la promoción material y cultural y para comenzar con la difícil tarea de restablecer el crédito público destruido en la primera mitad del siglo XIX.

El movimiento de restructuración del gasto federal, que podemos seguir en la gráfica V.3.2, comienza con una consistente reducción del gasto federal que se prolonga por seis años, entre 1868-1869 y 1874-1875, e hizo descender el gasto total desde 16.6 a 12.1 millones, entre

1867-1868 y 1869-1870, para luego incrementarse moderadamente sin regresar al punto de partida pues todavía en 1873-1874 es de 15.8 millones de pesos, es decir, inferior del 4.7% al del año base 1867-1868. La contracción, primero, y el crecimiento, después, del gasto federal puede sintetizarse diciendo que entre 1867-1868 y 1869-1870 los gastos disminuyeron del 14.2% anualmente mientras aumentaron en un 7.3% anualmente entre 1871-1872 y 1874-1875.

Entre 1874-1875 y 1881-1882 el gasto federal volvió a expandirse de nuevo. En un primer momento lo hizo moderadamente, pues pasó de 17 a 17.6 millones de pesos, entre 1874-1875 y 1878-1879 y en seguida en modo más rápido, pues pasó de 17.6 a 31.1 millones de pesos, casi una duplicación, en apenas tres años. La tasa de crecimiento anual en los primeros cuatro años fue apenas del 3%, y del 21.1% en los últimos tres años del periodo, lo cual da una tasa de crecimiento anual, para el entero periodo 1874-1875/1881-1882 de 9.8%.

La evolución del gasto federal se caracteriza entonces por una reducción fuerte y rápida en el tiempo (tres años), una expansión mínima (cuatro años), una expansión moderada (cinco años) y una fuerte aceleración (tres años). En otras palabras, el gasto federal del periodo considerado se configura como un movimiento para reconducir el gasto federal a los ingresos y a partir de esta reconducción hacerlos crecer en modo directamente proporcional a los ingresos de tal modo que su expansión no genere déficit. De allí que sea importante subrayar que la consolidación de la tendencia expansiva haya requerido de nueve años de constante control sobre el gasto que se logró gracias a una reducción del gasto corriente y a una liberación de recursos que fueron orientados hacia un gasto nuevo de tipo más calificado.

Conseguida la reconducción del gasto federal a los ingresos, la política presupuestaria del gobierno se orienta a hacer depender el crecimiento del gasto del Estado exclusivamente de sus propios recursos, permitiéndole así desarrollar los servicios públicos a favor de la ciudadanía, para satisfacer la demanda avanzada desde mediados de los años de 1840. La nueva estructura financiera del gasto federal se presenta, así, menos condicionada por las constricciones externas en el sentido que se ha liberado definitivamente de un financiamiento interno oneroso y de las prácticas arbitrarias —donativos, contribuciones forzosas, etc.— que habían sido la característica de la finanza federal en los primeros decenios de vida independiente.

En términos más generales podemos entonces hablar de un sanea-

miento del gasto público, que como hemos podido constatar representó no sólo un acierto de la clase política en general sino también de la capacidad de gestión hacendaria de Matías Romero. En este sentido, entonces, conviene insistir que los liberales de la Reforma y de la República Restaurada habían analizado correctamente la situación financiera del país al sostener que éste poseía no sólo las energías sino también los recursos materiales e intelectuales para activar un profundo cambio. Éste se reflejó, en la realidad hacendaria, en la liberación de las finanzas federales de condicionamientos medioseculares y en volver a dar a los impuestos, rentas y tasas el papel de asegurar un crecimiento sano del gasto federal.

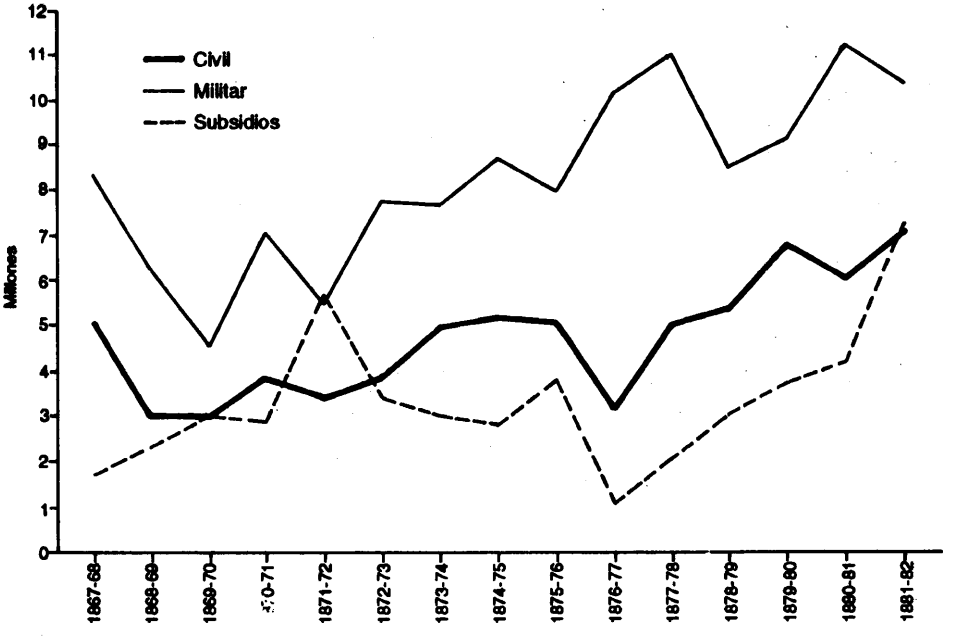
Si como hemos dicho la base esencial de la maniobra financiera inaugurada en 1867 lo constituyó la reducción, reconducción y recalificación del gasto federal, conviene ahora tratar de especificar las características de este proceso observable en las gráficas V.4.1 y 4.2.

La disminución del gasto federal que se dio entre 1867-1868 y 1873-1874 representó el punto de partida que hizo posible la recalificación del mismo. En efecto, la reducción incidió a nivel de los gastos de mayor peso, el civil y el militar. La participación de los gastos civiles en los totales bajó de 30.4 a 26.7% entre 1867-1868 y 1870-1871, de 26.7 a 26.1% entre 1870-1871 y 1873-1874 y de 26.7 a 25.3% entre 1873-1874 y 1881-1882. La participación de los gastos militares, que eran del 49.9% en 1867-1868, disminuyó a 45.6% entre 1867-1868 y 1870-1871, a 45.5% entre 1870-1871 y 1873-1874 y a 45.4% entre 1873-1874 y 1881-1882. Para el entero periodo podemos decir que hubo una reducción anual de los gastos civiles del 5.1% y una de los gastos militares del 4.6%.

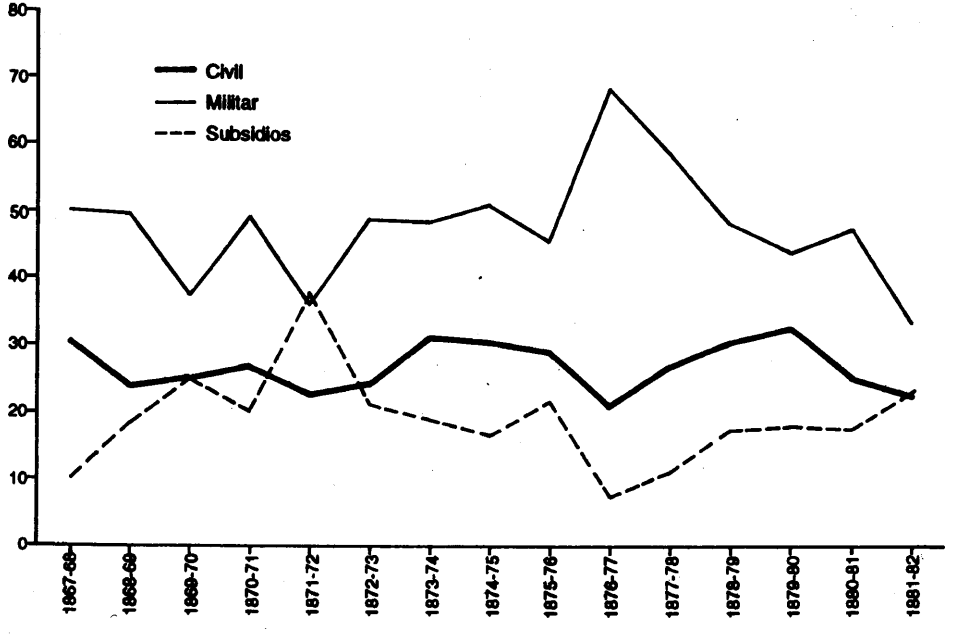
La reducción de ambos gastos es observable no sólo en el nivel de la participación sino también en el de los valores absolutos. Los gastos civiles se reducen un 40.9% en 1868-1869 y un 8.7% entre 1867-1868 y 1870-1871, para luego volver a aumentar un 2.7% entre 1867-1868 y 1873-1874 y un 6.7% entre 1867-1868 y 1881-1882. Por su parte, los gastos militares crecen apenas un 2.2% entre 1867-1868 y 1868-1869, se reducen un 13.9% entre 1867-1868 y 1870-1871 para volver a crecer un 17.8% entre 1867-1868 y 1873-1874 y un 16.7% entre 1867-1868 y 1881-1882.

El promedio de los valores absolutos del gasto civil y militar es esencialmente estable, con el resultado de que el promedio de sus valores relativos en el gasto total es también estable. Sin embargo, si desagregamos el gasto civil y militar en gasto ejercido para la dirección federal

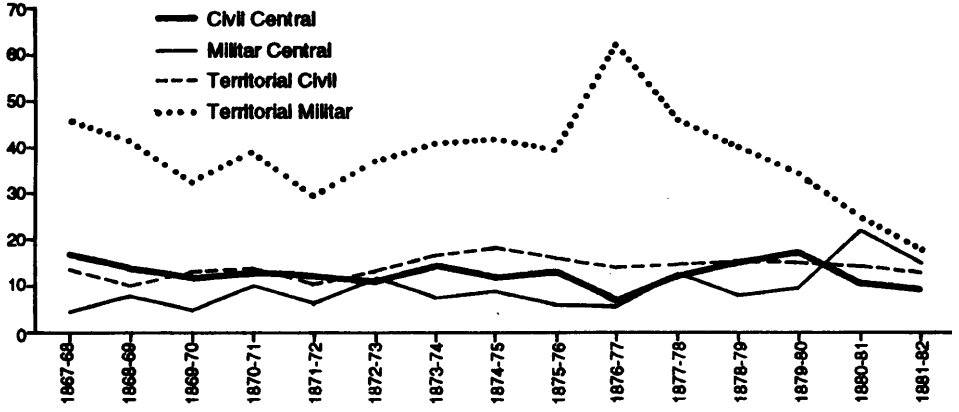
GRÁFICA V. 4.1. *Estructura del gasto federal, 1867-1868/1881-1882 (valores)*



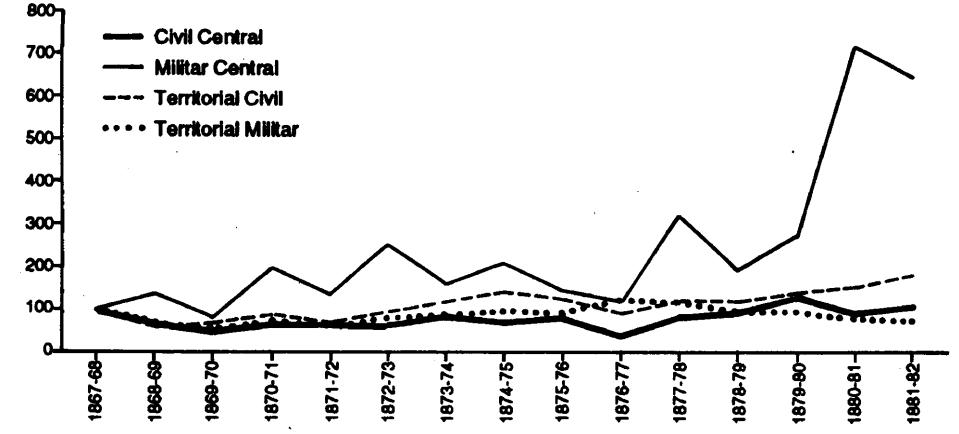
GRÁFICA V. 4.1. *Estructura del gasto federal, 1867-1868/1881-1882 (participación)*



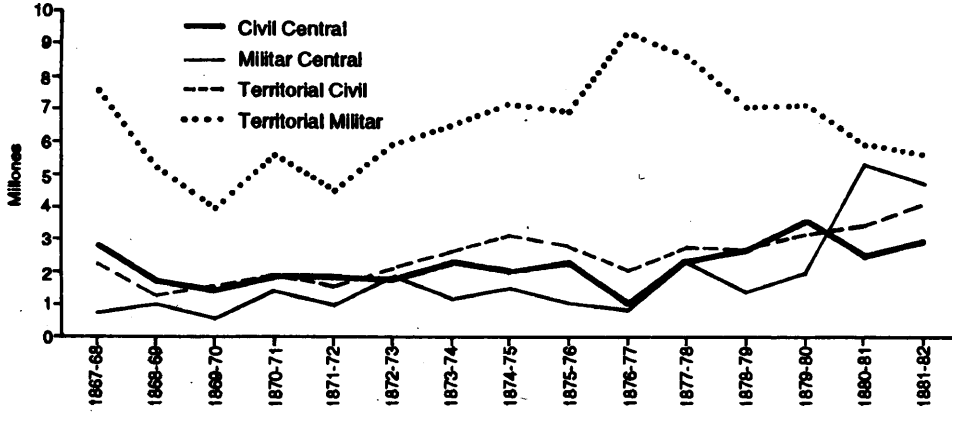
GRÁFICA V. 4.2. *Estructura del gasto federal corriente, 1867-1868/1881-1882 (valores)*



GRÁFICA V. 4.2. *Estructura del gasto federal corriente, 1867-1868/1881-1882 (índices)*



GRÁFICA V. 4.2. *Estructura del gasto federal corriente, 1867-1868/1881-1882 (participación)*



y gasto ejercido en los estados, distrito y territorios federales, notamos que mientras los primeros —de dirección federal— se estancan, en términos absolutos y relativos, los segundos —los territoriales— disminuyen a nivel militar y se acrecientan a nivel civil. De allí que podamos decir que el quántum de gasto corriente se ha estancado, por una parte, y por la otra, se ha recalificado especialmente a favor del gasto civil territorial, documentando así una mayor presencia de la Federación en las diferentes regiones del país.

La recalificación del gasto corriente es, entonces, el resultado de un requilibrio al interior del mismo que ve tanto una reorientación del gasto civil a favor del gasto territorial como una reorientación del gasto militar a favor del gasto de dirección general. En efecto, la participación del gasto civil central, que era del 16.9% en 1867-1868, disminuye al 13.3% entre 1867-1868 y 1873-1874 y al 12.6% entre 1867-1868 y 1881-1882 mientras la participación del gasto civil territorial, que fue de 13.5% en 1867-1868, crece al 14.1% entre 1867-1868 y 1881-1882. La participación de los gastos militares tiene una tendencia inversa: disminución significativa de los gastos territoriales, que en 1867-1868 representaban la abultada cifra del 45.5%, hasta alcanzar el 20% en 1881-1882. Las tasas de crecimiento subrayan esta tendencia a la recalificación del gasto corriente y en tanto los gastos civiles de la administración general disminuyen anualmente un 27.8%, los de gastos civiles territoriales aumentan un 10.5%. Por su parte el gasto militar de la administración general disminuye mucho menos, de apenas el 3.4% al año, mientras es alta la tasa de disminución para los gastos militares territoriales que descendieron del 24.5% al año entre 1867-1868 y 1881-1882.

Hemos dicho que estamos en presencia de una significativa recalificación del gasto corriente en cuanto los datos cuantitativos nos sugieren que la política de presupuesto estuvo orientada, por una parte, a disminuir y recalificar el gasto militar sin enajenar al gobierno el apoyo de los militares y, por otra parte, a expandir las funciones federales civiles. De allí que podamos pensar que la ninguna reducción cuantitativa de los montos asignados a la administración general militar tiene que ver con la necesidad, por parte del gobierno, de no alienarse los oficiales y los altos mandos que se habían cubierto de gloria en la lucha contra el Imperio mientras se podían desmovilizar tropas de infantería y caballería distribuidas en todo el país, sin que ello se reflejara peligrosamente a nivel político. En esta forma acontece un fenómeno de notable importancia: el gasto militar recalificado deja de ser un gasto militar

puro para asumir en cambio un rasgo de corte político. En efecto, la presencia de altos oficiales del ejército en el Congreso nos dice hasta qué punto los militares juegan un papel significativo en la definición del presupuesto.

La reorientación y recalificación del gasto federal civil ilustra que el Estado federal se orienta a expandir su presencia en el país. A través del potenciamiento de su burocracia la Federación desea mostrar su eficacia, especialmente a través de sus funciones de justicia y administración financiera. De allí que la política de racionalización de la burocracia civil lleve a la Federación a reducir sus funcionarios en la administración general, la radicada en la Ciudad de México, e impulsar en cambio su presencia en los estados y territorios. Es extremadamente difícil, sin duda, poder saber hasta qué punto esta racionalización del gasto corriente civil dio una mayor eficacia administrativa al Estado. El único indicador a nuestra disposición es el costo administrativo de la recaudación de impuestos y tasas federales. En 1869-1870 el costo de la administración financiera representaba el 11.4% de los gastos totales que disminuyeron al 11.7% entre 1869-1870 y 1872-1873 y al 8.3% entre 1874-1875 y 1881-1882.[12] Si usamos este indicador, que nos parece bastante adecuado para comprender el nuevo curso que toma la administración pública en cuanto más del 70% del gasto de administración financiera se realiza en los estados y territorios federales, podemos concluir que la recalificación del gasto civil mejoró sensiblemente la calidad de los servicios federales.

La contención, control y recalificación del gasto corriente permitió que no superara el 70% del gasto total quedando, por lo tanto, susceptible de ser reorientado alrededor de un 30% del mismo para satisfacer necesidades diferentes: activar el gasto relativo al progreso material y cultural del país y crear las premisas para restablecer el crédito de la nación. Vale la pena subrayar que la satisfacción de estas necesidades eran inéditas en la historia financiera del país y la acción desarrollada por el Estado Federal debe ser vista como una interiorización de las nuevas demandas ciudadanas, demandas que la revolución liberal dio cuerpo, contenido y orientación. El resultado fue, sustancialmente, el que se pudo utilizar de manera positivo el mismo quántum de recursos que tradicionalmente tuvo a disposición el Estado en los decenios precedentes.

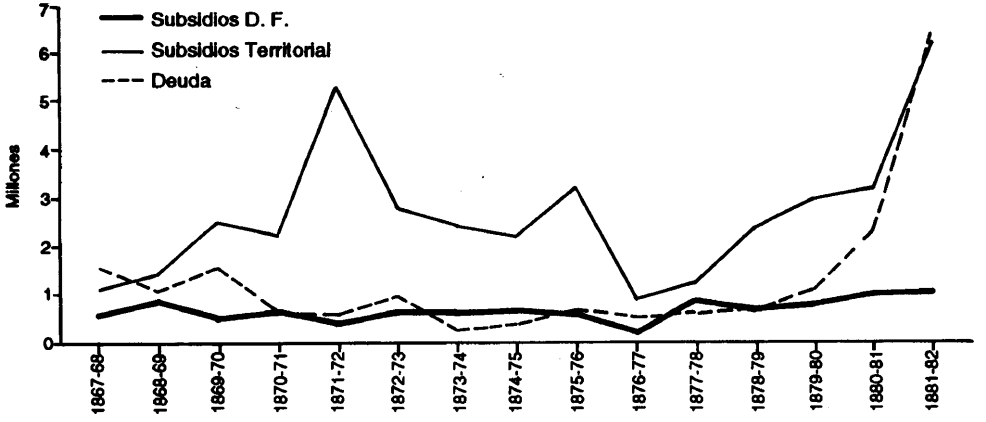
[12] Matías Romero, *Geographical and Statistical Notes on Mexico*, Nueva York, G. P. Putnam's Sons, 1898, p. 149.

Las gráficas V.5 nos ilustran que el crecimiento de las asignaciones en subsidios para el fomento material y el progreso educativo se elevó rápidamente entre 1867-1868 y 1871-1872, pasando de 1.7 a 2.8 millones de pesos, para luego alternar años de descenso con años de incremento, que tendían a hacer regresar este nuevo gasto estatal a los niveles de 1867-1868. A partir de 1876-1877 y hasta 1881-1882 el gasto de fomento conoció una expansión duradera, pasando de 1.1 a 7.2 millones de pesos.

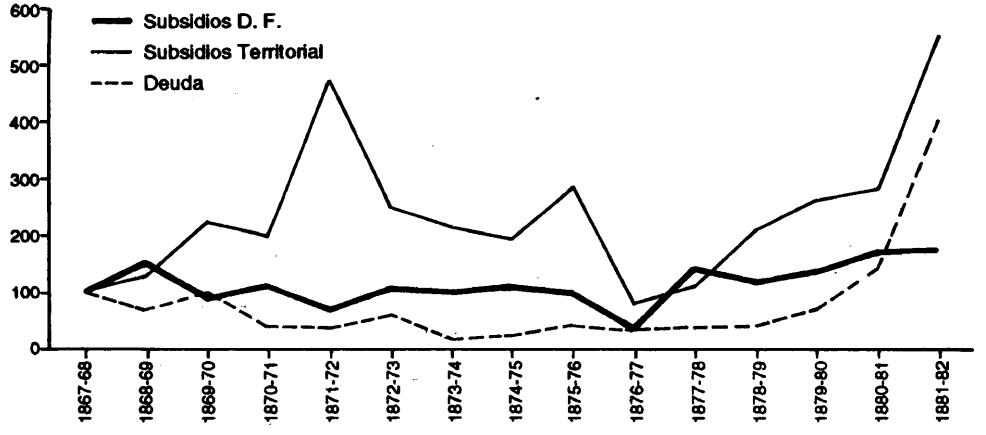
La participación del gasto de progreso material y cultural, que ya en 1867-1868 había alcanzado el 10.2% del gasto total y era inexistente antes de esta fecha, se expande al 14.7% entre 1867-1868 y 1871-1872, al 15.9% entre 1867-1868 y 1876-1877 y al 16.5% entre 1867-1868 y 1881-1882. La participación del servicio de la deuda pública, que era del 9.4% en 1867-1868, tiende en cambio a contraerse: 8.8% entre 1867-1868 y 1871-1872, 5.2% entre 1867-1868 y 1876-1877 y 6.4% entre 1867-1868 y 1881-1882. Esta creciente expansión del gasto de fomento material y cultural es el resultado del crecimiento en valor absoluto que conoce el gasto federal, produciendo un mejoramiento en su participación en el gasto total. Entre 1867-1868 y 1871-1872 el gasto de fomento crece del 15.4% al año, del 6.4% entre 1867-1868 y 1876-1877, y, del 20.3% entre 1867-1868 y 1881-1882. En cambio, el gasto de amortización e intereses de la deuda pública registra un incremento consistente sólo entre 1876-1877 y 1881-1882, pues su tasa de crecimiento anual fue del 27.3% anual. El nuevo gasto federal en la economía y en la educación se caracteriza por una tendencia hacia el estancamiento en el Distrito Federal mientras registra una tendencia expansiva a nivel de los Estados y de los territorios federales: la tasa de crecimiento de los primeros fue del 17.5% anual y, los segundos, del 25.8% anual.

Una más atenta desagregación del nuevo gasto federal nos dice que mientras en el Distrito Federal el nuevo gasto está principalmente dirigido hacia la educación secundaria y superior, que representa más del 80% del gasto de fomento, y sólo secundariamente hacia las obras públicas de la capital (alrededor del 20% del total), en los estados la mitad se orienta hacia las obras públicas, a subsidiar ferrocarriles y compañías de navegación a vapor, mientras la otra mitad es representado por las adquisiciones militares a privados y empresas de bienes agrícolas y de vestuario. En este sentido podemos hablar de una contribución indirecta del gasto público hacia las producciones internas, así como indirectas son las subvenciones pagadas a ferrocarriles y vapores y para la rea-

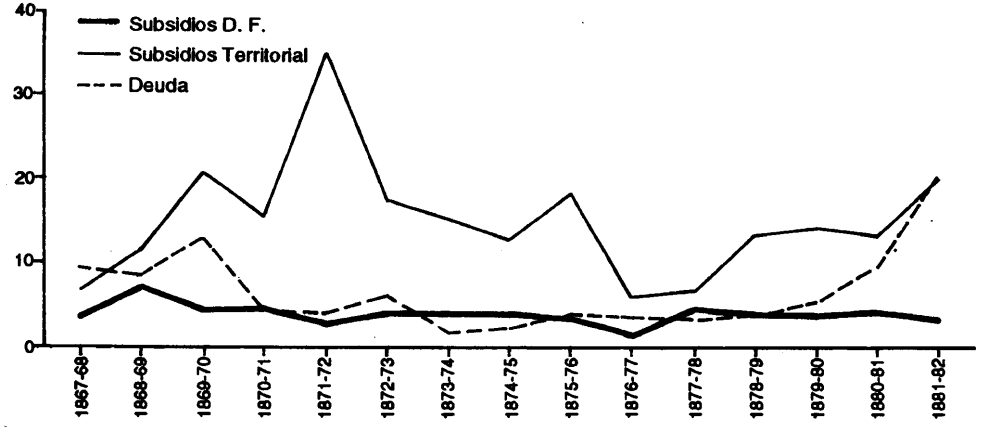
GRÁFICA V. 5.1. *Estructura del gasto federal de subsidios y deuda pública, 1867-1868/1881-1882 (valores)*



GRÁFICA V. 5.2. *Estructura del gasto federal de subsidios y deuda pública, 1867-1868/1881-1882 (índices)*



GRÁFICA V. 5.3. *Estructura del gasto federal de subsidios y deuda pública, 1867-1868/1881-1882 (participación)*



lización de obras públicas por parte de empresas privadas. La mano pública actúa, esencialmente, de manera indirecta sobre la vida económica del país. A través de esta modalidad el gasto federal jugó un papel relevante en la reactivación económica que acontece entre los años de 1860 y 1880.

En este punto podemos tratar de razonar en términos globales sobre el significado e impacto de la reorientación y recalificación del gasto federal.

CUADRO V.3. *Liberación de recursos derivados de la menor participación del gasto corriente en el gasto federal, 1867-1868/1881-1882*

	1867-1868	*1868-1872*	*1872-1877*	*1877-1882*
Gastos corrientes %	80.3	50.0	59.6	42.2
Variación	0.0	−30.3	+9.6	−14.4
Gasto corriente (millones de pesos)	9.8	7.0	9.7	10.1
Liberación de recursos (millones de pesos)	—	2.8	0	1.5
Liberación de recursos/ Gastos fomento (dif.)	—	0.3	2.8	2.5
Nuevo gasto	—	3.1	2.8	4.0

El cuadro V.3 reagrupa nuestras estimaciones sobre el papel que tuvo la liberación de recursos derivada de la reorientación del gasto federal, nos permite estimar que el flujo anual orientado a este nuevo gasto fue de 4.61 millones de pesos anuales entre 1867-1868 y 1881-1882. De este flujo, 2.15 millones provienen de la contracción de los gastos corrientes y 2.46 millones del incremento de los ingresos federales. Es importante destacar que la primera fuente, la liberación de recursos precedentemente absorbidos por el gasto corriente, representó el 46.6% del flujo total productivo y fue a partir de él que se conformó la nueva realidad del gasto federal. En efecto, en el primer periodo, el nuevo gasto dependió casi exclusivamente de la liberación de recursos existentes y es sólo en el segundo periodo, a partir de 1872, que los nuevos ingresos empiezan a jugar un papel importante. Sin embargo, es nuevamente la liberación de recursos la que explica, ahora conjugada con el incremen-

to de los ingresos, la notable expansión del gasto federal productivo a partir de 1873.

El control sobre el gasto que por comodidad podemos denominar tradicional, el que se realiza en guerra y burocracia civil, permitió no sólo la activación de un gasto federal nuevo orientado hacia el progreso material y cultural sino también el nacimiento de una inédita interacción entre Estado y mercado, en la cual este último empieza a liberarse de las constricciones del gravamen estatal y comienza a ver en el Estado un amigo colaborador y no, como antes, un destructor de riquezas.

Esta nueva interrelación la podemos observar mejor en la estimación del cuadro V.4.

CUADRO V.4. *Liberación de recursos, nuevo gasto federal y* PIB, *1867-1868/1881-1882*

Liberación de recursos	2.15 millones anuales
Nuevo gasto	4.61 millones anuales
Incremento nuevo gasto/ liberación recursos	46.6%
Liberación de recursos sobre PIB 1877*	0.6%
Nuevo gasto sobre PIB 1877	1.3%
Gasto total/PIB 1877	4.8%

La maniobra de liberación de recursos que dio vida a la nueva realidad del gasto federal capaz de conectar al Estado con la economía representó un significativo avance. Lo representó en cuanto, a partir de la reducción del gasto federal primero y del vínculo entre el incremento de los ingresos y los nuevos gastos productivos después, permitió que el gasto federal se trasformara, como hemos visto en el cuadro V.3, en un elemento positivo para la economía. En efecto, no obstante que podamos decir que el gasto federal nuevo sea pequeño, apenas del 1.3% del PIB, vale la pena destacar que representa casi el 5% del PIB la relación gasto federal-PIB, superior en Estados Unidos que fue del 2.9% en el periodo 1877-1881.[13] Es sólo en Europa que la participación del gasto estatal sobre el PIB registra en los años de 1880 valores superiores al 10%.[14] Por lo tanto, podemos concluir que a nivel del gasto federal se

* Esta estimación ha sido realizada a partir del cálculo de Coatsworth, *Los orígenes del atraso, op. cit.*, p. 117.

[13] Bureau of the Census, *Historical Statistics, op. cit.*, Series F1-5 y Y 251-253, pp. 139 y 711.

[14] Los datos provienen de Peacock y Wiseman, *The Growth of Public, op. cit.*, para Gran Bre-

asista en este periodo a una profunda transformación: el gasto federal deja de ser un lastre para la economía y se convierte en elemento capaz de coadyuvar en la formación de una nueva riqueza nacional. Se presencia así una materialización de los planteamientos doctrinarios, con el resultado de que la realidad financiera y la doctrina convergen positivamente en implementar una nueva realidad que es, al mismo tiempo, doctrinaria y económica.

No debe pensarse que el objetivo del Estado haya sido exclusivamente económico, un objetivo de corte esencialmente burgués, sino que persiguió una finalidad mayor, de tipo ética. Si observamos el gasto federal total podemos decir, reorganizando ahora nuestra información, que los gastos en progreso civil, es decir en justicia, educación y correos y telégrafos, se expandieron con una velocidad superior al gasto total.

CUADRO V.5. *Progreso civil y progreso material, 1867-1868/1881-1882 (tasas de incremento anual)*

Gasto federal total	3.5%
Gasto en educación	7.1%
Gasto en justicia	5.8%
Gasto correos y telégrafos	22.0%
Gasto en subsidios económicos	14.4%

La liberación de recursos y la reorientación y recalificación del gasto federal permitieron que el Estado federal y liberal proporcionara servicios públicos en el campo de la instrucción, de la cultura y de la justicia a los ciudadanos. El fin ético del Estado no fue entonces descuidado así como no lo fue el gasto en progreso material, pues bien sabía el Secretario de Hacienda y la clase política formada a la luz del liberalismo que ambas finalidades debían correr a parejas. La visión terrenal liberal había empezado a dar sus frutos.

3. LA REFORMULACIÓN DE LOS INGRESOS

Las transformaciones que hemos analizado a nivel del gasto federal se hicieron tomando en cuenta una relativa inercia de los ingresos fede-

taña; de Mitchell, *European Historical Statistics, op. cit.*, para Alemania y Francia, y de Brosio y Marchese, *Il potere, op. cit.*, para Italia.

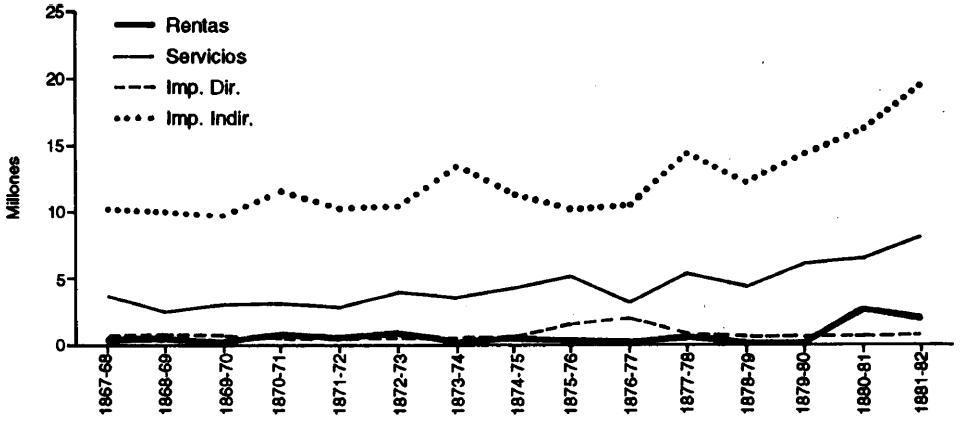
rales a lo largo de los primeros 10 años de la República Restaurada. En efecto, los ingresos totales entre 1867-1868 y 1876-1877 fluctúan entre los 15 y 16 millones de pesos, con una tasa de crecimiento de apenas el 0.9% anual. La expansión se manifiesta sólo a partir de 1878-1879 cuando los ingresos rompen el muro de los 20 millones y en dos años los superan hasta alcanzar los 30 millones de pesos. La tasa de crecimiento fue en estos últimos años del 15.3% anual.

La rigidez de los ingresos federales no impidió que se disminuyera el gasto, se restructura el gasto corriente y se recalificara el gasto federal en dirección del progreso material y cultural. Conviene entonces tratar de comprender esta rigidez, a partir de la observación de las gráficas V.6.

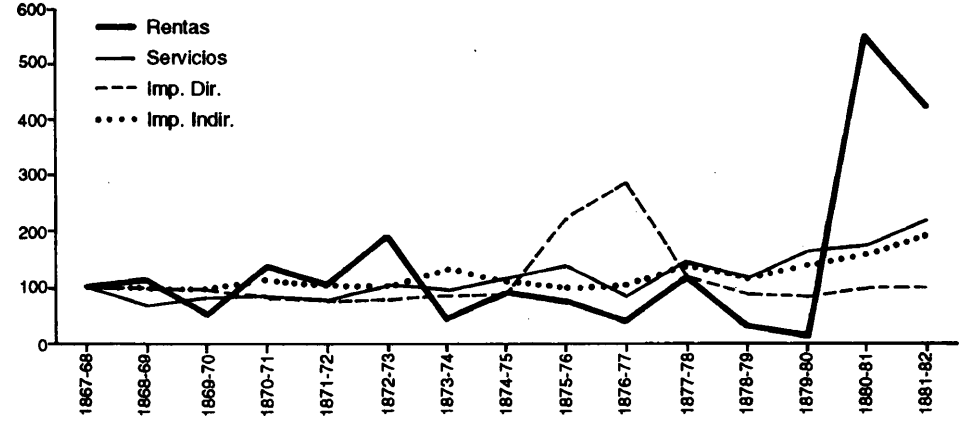
La evolución de los ingresos federales nos muestra que en el primer quinquenio 1867-1868/1871-1872 sólo en un año superaron el monto de la recaudación total de 1867-1868. Esto aconteció en 1870-1871 cuando alcanzó los 15.8 millones de pesos, monto que se logró en gran medida por el incremento de los impuestos indirectos sobre el comercio exterior y por la expansión de las rentas patrimoniales derivada de la alienación de bienes pertenecientes al Estado. En el segundo quinquenio, entre 1872-1873 y 1876-1877, los ingresos comenzaron a crecer moderadamente, alternando años de crecimiento con años de recaída a valores similares a los de 1867-1868, con el resultado que la tasa de incremento anual pasó de 0.9% a 2.8% anual. De la observación de las gráficas V.6 se puede notar que el crecimiento moderado de los ingresos en este periodo es el resultado del crecimiento que conocen los impuestos indirectos en el bienio 1872-1874, mientras en el bienio 1873-1875 fue el resultado del incremento de la renta de servicios, de las tasas del timbre, papel sellado, amonedación, correos, telégrafos y puertos y tasas menores. El crecimiento de los dos últimos años de este quinquenio, 1875 y 1877 es, en cambio, sostenido por la expansión de los impuestos directos, los del distrito y los territorios federales, y en especial del predial que afecta las propiedades inmuebles del Distrito Federal.

A partir de 1877-1878 y hasta 1881-1882 el crecimiento de los ingresos, que tuvo una tasa anual del 15.3%, encuentra su explicación en el incremento generalizado de los tres grupos de ingresos: de las rentas patrimoniales, que conocen un *boom* espectacular, de las rentas de servicios, que registran un incremento anual de 24.5%; y de los impuestos indirectos, que crecen anualmente del 15.5%. En cambio, los impuestos directos provenientes del distrito y del territorio federal registran una

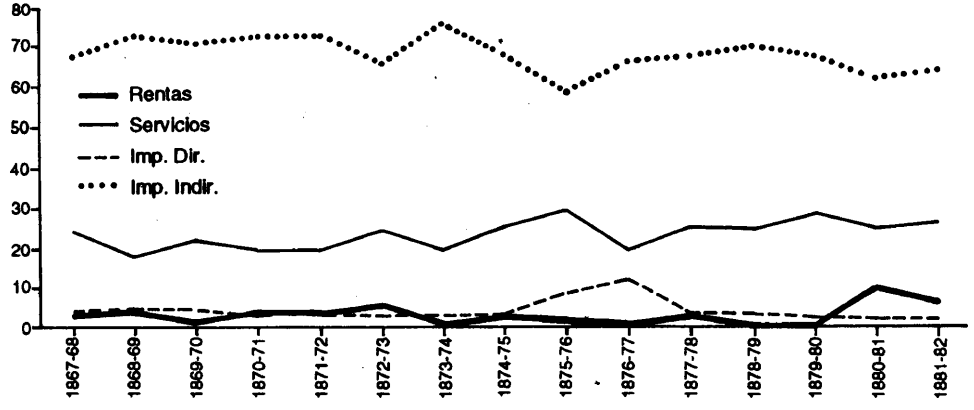
GRÁFICA V. 6.1. *Estructura de los ingresos federales, 1867-1868/1881-1882 (valores)*



GRÁFICA V. 6.2. *Estructura de los ingresos federales, 1867-1868/1881-1882 (índices)*



GRÁFICA V. 6.3. *Estructura de los ingresos federales, 1867-1868/1881-1882 (participación)*



consistente tasa de decremento, del 13.9% anual, que se explica por la resistencia que se manifestó contra el predial reformado en 1875-1876.

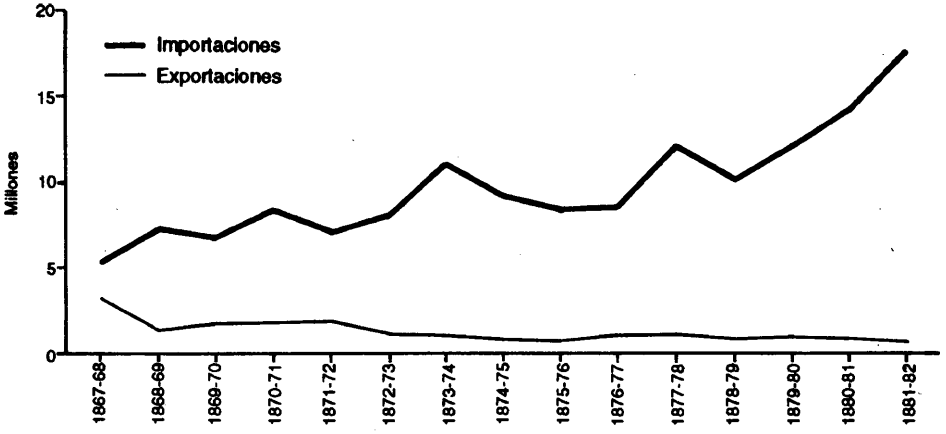
Si observamos la participación de los diferentes impuestos y tasas en los ingresos federales, notamos que el reducido crecimiento hasta 1877 y el crecimiento de los mismos a partir de esta fecha aconteció aparentemente sin grandes modificaciones estructurales. Los impuestos indirectos, que tenían históricamente una participación superior al 70% en los ingresos totales, conocen un ligero decremento que los coloca en el quinquenio terminal en 66%, una disminución de apenas 4 puntos. Lo mismo puede decirse de las rentas patrimoniales y de los impuestos directos del distrito y de los territorios federales. El único ramo de los ingresos que ve aumentar su participación en los ingresos federales fue el de la renta de servicios, que la mejoró ligeramente, pasando del 20.9% en 1867-1872 al 26.3% en 1877-1882, es decir, un aumento de 5.4 puntos.

El conjunto de estas observaciones indican que los ingresos federales no registran novedades relevantes o, por lo menos, no tuvieron el mismo alcance que hemos documentado para los gastos federales. Conviene, por lo tanto, explorar mejor, a través de una ulterior desagregación de la información, el comportamiento de los diferentes grupos de ingresos.

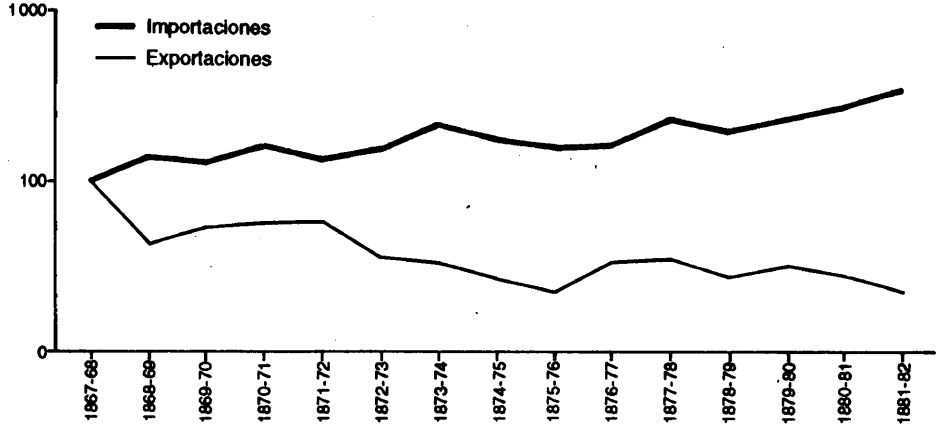
En los impuestos indirectos, que representan el ramo más consistente de los ingresos federales, notamos que mientras los derechos de importación tienen un aumento constante, pasando de 5.3 a 7 millones en el quinquenio 1867-1872, de 8 a 8.5 millones de pesos en el quinquenio 1873-1877 y de 12 a 17.5 millones de pesos en el quinquenio 1878-1882, los derechos de exportación disminuyen constantemente, no sólo respecto a 1867-1868, que con sus 3.1 millones de pesos representa el nivel histórico alcanzado en las décadas precedentes, sino también respecto al trienio 1868-1872 cuando los derechos aduaneros de exportación fueron anualmente 1.6 millones de pesos.

Mientras los valores de los derechos aduaneros de importación aumentaron del 10% anual entre 1867-1868 y 1881-1882, los de exportación disminuyeron del 6.1% anual a lo largo de todo el periodo. Las tasas de incremento de los derechos de importación —que fueron del 7.6% en el quinquenio 1867-1872, del 5.5% en el quinquenio siguiente (1872-1877), y del 17% en el quinquenio 1877-1882— nos dicen que se dieron algunas transformaciones que conviene estudiar. En la misma dirección apuntan las tasas de desaceleración de los derechos de

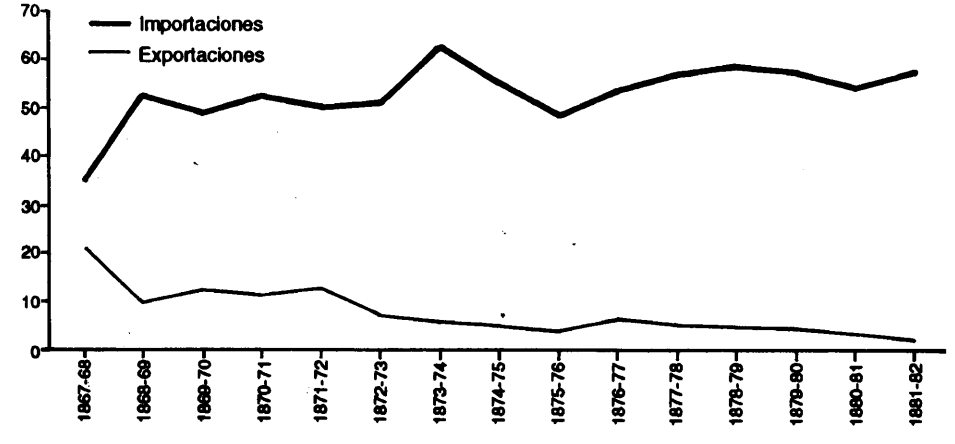
GRÁFICA V. 7.1. *Impuestos federales indirectos, 1867-1868/1881-1882 (valores)*



GRÁFICA V. 7.2. *Impuestos federales indirectos, 1867-1868/1881-1882 (índices)*



GRÁFICA V. 7.3 *Impuestos federales indirectos, 1867-1868/1881-1882 (participación)*



exportación que fueron de –5% anual en el quinquenio 1867-1872, y de –6.6% en el quinquenio de 1872-1877 y en el de 1877-1882.

A la misma conclusión se llega observando los datos de la participación de ambos derechos aduaneros en los ingresos totales. Los derechos aduaneros de importación representan el 50% de los ingresos totales, entre 1868 y 1877, para aumentar en seguida hasta representar el 60% de los ingresos totales, entre 1877 y 1882. Por su parte, los derechos de exportación ven una primera disminución, ya en 1868-1869, con lo cual su participación en los ingresos totales disminuye, pasando del 20% al 10%. A partir de 1873 los derechos de exportación comienzan un rápido descenso que los llevará a representar apenas el 2.3% de los ingresos totales en 1881-1882.

Llegamos a resultados similares analizando la estructura interna de los impuestos indirectos de la cual resulta que los derechos de importación, que representaban el 66.9% de los impuestos indirectos en 1867-1872, aumentan al 88.1% en el quinquenio 1872-1877 y al 86.3% en el quinquenio 1877-1882 mientras los derechos de exportación, que representaban el 19.1% en el quinquenio 1867-1872, disminuyen al 8.6% en el quinquenio 1872-1877 y al 6% en el quinquenio 1877-1882.

Detrás del aparente inmobilismo de los impuestos indirectos que representaban la parte más consistente de los ingresos federales se esconde entonces una profunda y significativa transformación. Esta transformación es ilustrada también en la disminución similar que registra el otro rubro de los impuestos indirectos, el de pontazgo que se cobra en el distrito y los territorios federales y que gravaba la circulación de mercaderías. El pontazgo, que representaba en 1867-1872 el 14% de los impuestos indirectos termina por representar el 7.6% de los mismos en el quinquenio 1877-1882.

Si reorganizamos la información a nuestra disposición notamos, en primer lugar, que la restructuración de los impuestos indirectos hizo descender en términos globales su participación en los ingresos totales (71.4% en 1867-1872, 67.2% en 1872-1877, y 66% en 1877-1882) y, en segundo lugar, que esta restructuración se hizo por una parte aumentando los ingresos derivados de los derechos de importación y reduciendo tanto los derechos de exportación como los de circulación. Estamos entonces en presencia de una notable transformación que, por una parte, libera a los productores nacionales, a través de la desgravación de los productos de exportación, y a los comerciantes, a través de una

desgravación sobre la circulación de bienes en el distrito y territorios federales y, por otra parte, traslada un mayor peso fiscal sobre el comercio de importación. Mantener así el quántum de ingresos aduaneros representó una maniobra fiscal importante en cuanto garantizaba ingresos crecientes proporcionales al crecimiento de la capacidad de importación la cual era favorecida por la reactivación económica y sin presionar excesivamente sobre la nueva riqueza. De este modo la maniobra fiscal sobre el comercio de importación fue especular en la ilustrada para el gasto federal. Ambas maniobras apuntan a un mismo objetivo: reactivar la actividad económica y garantizar una mayor posibilidad ocupacional.

La primera señal de la reorganización de los ingresos del comercio exterior fue dado ya en 1868 cuando se abolieron nueve impuestos: cuatro que gravaban directa o indirectamente la exportación y la circulación interior, los relativos a la producción minera, la circulación de monedas, el tabaco en los estados, el de fortificación en Veracruz y el que pagaba el comercio a favor de la Secretaría de Fomento. Los otros cinco impuestos abolidos fueron los relativos a las hipotecas en el Distrito Federal, la venta de propiedades, la impuesta a propiedad rústica y la que afectaba las fábricas y los molinos.[15]

Esta primera maniobra fiscal sobre los ingresos busca aligerar la carga fiscal sobre los contribuyentes y, en especial, sobre la producción. De allí que el objetivo prioritario del gobierno no sea incrementar los ingresos sino restructurarlos sin aumentar ni disminuir su quántum. En efecto, el Secretario de Hacienda sostiene "la conveniencia de cambiar gradualmente el sistema de impuestos establecido, por otros que tuvieran menores inconvenientes, pero insistiendo a la vez que este cambio debía hacerse gradualmente, de manera que antes de destruir lo que existía estuviese ya establecido lo que debía sustituirlo".[16] Con otras palabras, la reforma de los ingresos federales no debe ser vista como una reforma global, como la entendemos hoy día, sino como un conjunto de medidas que individualizan las áreas impositivas sobre las cuales el gobierno debe incidir. Las áreas individualizadas fueron dos: el área de los impuestos indirectos sobre el comercio exterior y el área de los impuestos sobre el consumo. Los primeros deben ser racionalizados y los segundos deben ser introducidos de tal manera "que con el

[15] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1869-1870*, p. 767.
[16] *Op. cit.*, p. 776.

transcurso del tiempo lleguen a adquirir la importancia de los derechos marítimos y no haga depender a la República casi exclusivamente de éstos".[17] De allí que, recogiendo el espíritu de lo que en una época se definió como reforma hacendaria, nos convenga ahora concentrar nuestra atención sobre los impuestos indirectos y de la renta de servicios.

La restructuración de los impuestos indirectos sobre el comercio exterior comenzada en 1868, fue posible por la conjugación de dos factores, el primero relativo a las características del comercio exterior y el segundo relativo a la reforma aduanera del 1º de enero de 1872 que entró en vigor el 1º de julio del año siguiente. La reforma aduanera dio la debida consideración a que las exportaciones dependían esencialmente de la extracción de la plata, la cual evadía fácilmente los impuestos correspondientes de acuñación y de exportación. De allí que la mejor solución debía ser la liberalización de las exportaciones, mientras las importaciones, por el hecho de llegar a los principales centros de consumo, eran susceptibles de ser mayormente controladas y, por lo tanto, de generar un mayor ingreso para la Federación.

La propuesta del gobierno, a través del Secretario de Hacienda, fue "la abolición de todo género de derechos de exportación sobre los productos nacionales de toda especie" y la sustitución de los impuestos de exportación de plata y oro acuñados por un impuesto único sobre la minería de un "cinco por ciento de las utilidades líquidas de todas las minas, de cualquier clase que fueren".[18] Para los impuestos de importación el gobierno envió una iniciativa de un nuevo arancel que racionalizaba y unificaba la multiplicidad de gravámenes sobre las importaciones, liberaba de gravámenes un mayor número de mercaderías y transformaba el derecho de importación desde un impuesto *ad valorem,* basado en el valor de la factura, en un impuesto específico por tipo de mercadería.[19]

El proyecto del Secretario de Hacienda fue rechazado parcialmente por el Congreso que no aceptó la liberalización total de las exportaciones, desechando el impuesto minero único y aprobó, en cambio, el nuevo arancel de aduanas que unificaba y racionalizaba la imposición, liberalizaba ciertas importaciones de insumos, aumentaba los derechos

[17] *Ibidem.*

[18] *Iniciativas que la Secretaría de Hacienda dirige al cuarto Congreso Constitucional, op. cit.,* pp. 69 y 26, respectivamente.

[19] *Exposición al Congreso de la Unión, op. cit.,* p. 12, *Informes verbales del Secretario de Hacienda al Congreso de la Unión,* Imprenta del Gobierno, México, 1870, pp. 47-58 y *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1871-1872,* sección XII.

de importación de las manufacturas de alrededor de un 30%, y permitía la exportación de la plata y del oro en pasta, antes prohibida, gravándola con un derecho adicional del 4.4% para la plata y del 4.6% para el oro.[20]

Este proceso de liberación de las exportaciones de metales preciosos, de los insumos importados y del incremento de los derechos aduaneros sobre los bienes de importación manufacturados continúa en los años de 1870 y en los primeros de la década siguiente, cuando se completa con la aprobación de un nuevo arancel aduanero en 1880, modificado en 1881 y 1882. Los elementos más significativos de este proceso son en el nivel de las importaciones, una menor presión fiscal sobre los bienes productivos, como los productos de fierro (1874 y 1879) y los insumos agrícolas de semillas, animales de reproducción, etc. (1882) y una mayor presión fiscal sobre las importaciones de tejidos, alcoholes y tabaco (1876 y 1882), sobre la zona libre del Norte (1878), y en el nivel de las exportaciones una consistente liberación de derechos sobre las exportaciones de minerales de plata que se encontraran en estado semiimpuro, es decir, mezclados con plomo, cobre o sulfuro, y una ulterior desgravación de los derechos de exportación de las pastas de oro y plata (1881).[21]

Desgraciadamente las estadísticas del comercio exterior para el periodo son decididamente incompletas para proceder a una estimación confiable sobre el impacto de la nueva política impositiva sobre el comercio exterior. A partir de los escasos datos a nuestra disposición tenemos que en 1872-1873 los derechos de exportación representaron el 3.6% de las exportaciones totales (1.1 y 31.7 millones de pesos, respectivamente) mientras en 1881-1882 ellos representaron el 1.7% de las exportaciones totales (0.7 y 42.2 millones de pesos, respectivamente). Dicho con otras palabras, la liberación de las exportaciones representó una forma de incentivación para los exportadores, pues la menor presión fiscal significó para los exportadores un ahorro anual de 806 mil pesos.[22] Una situación similar se da para las importaciones: los derechos aduaneros que representaban el 40% de las importaciones en 1872-1873 (8.0 y 20.1 millones de pesos, respectivamente) aumentaron

[20] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1871-1872*, p. 8.

[21] Javier Francisco Pérez Siller, *Los ingresos federales en México: 1857-1913*, tesis de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1982, tomo II, pp. 325-326 y 343-349.

[22] Los datos de importaciones de 1872-1873 y de 1884-1885 provienen de Romero, *Geographical and Statistical Notes, op. cit.*, pp. 156-157 y los datos de exportaciones de 1872-1873 de Romero, *op. cit.*, p. 172 y de 1881-1882 de *Estadísticas económicas del Porfiriato. Comercio exterior de México, op. cit.*, p. 75.

hasta constituir el 64.2% en 1881-1882 (15.3 y 23.8 millones de pesos, respectivamente). La mayor imposición sobre las importaciones las hizo encarecer en un 20% entre 1872-1873 y 1881-1882 con el resultado de favorecer indirectamente las manufacturas mexicanas y favorecer posiblemente un limitado proceso de sustitución de importaciones.

Las transformaciones acontecidas a nivel de los impuestos indirectos sobre el comercio exterior demuestran la misma característica ilustrada para el gasto federal: dar certeza y claridad a los impuestos a través de su unificación y promover la reactivación económica a través de una significativa liberación de la imposición sobre las exportaciones y una moderada protección de la producción nacional a través del aumento de la imposición sobre las importaciones manufacturas.

Hay otro grupo de ingresos federales, las rentas de servicio, que poseen una característica similar a la que en apariencia tienen los impuestos indirectos, es decir, una inercia. Una primera observación del ingreso federal por tasas de servicio nos señala que a lo largo del periodo considerado conocen casi una duplicación, pasando de 3 a 6.1 millones de pesos anuales entre 1867-1872 y 1877-1882. Un segundo elemento proviene de la observación de los índices de los ingresos federales (gráficas V.6), que nos dice que a partir de 1876-1877 la renta de servicios conoce una evolución similar a los ingresos totales y de los provenientes de los impuestos indirectos, solidaridad que no existe en cambio en el periodo precedente 1867-1868/1875-1876. Un tercer elemento que refuerza nuestra duda sobre la inercia de la renta de servicios, se origina en la tasa de crecimiento de este sector impositivo que es del 9% anual entre 1867-1868 y 1881-1882, es decir, superior a la de los ingresos totales y a la de los impuestos indirectos.

Estos elementos nos llevan a iniciar un análisis más detallado de las rentas de servicio para tratar de individualizar las posibles modificaciones acontecidas teniendo presente, además, que el mismo Secretario de Hacienda sostiene la necesidad de introducir impuestos que hicieran menos dependiente la hacienda federal de los derechos aduaneros y que afectaran, por lo tanto, los consumos internos. Ya hemos recordado que una primera señal en esta dirección fue dada en 1868 al abolirse algunos impuestos que afectaban la producción, como el impuesto sobre los molinos, las hipotecas y la circulación de las propiedades.

En el marco de la renta de servicios nos parece que dos tasas conocen una modificación a lo largo de este periodo, la de correos y telégrafos, que ven aumentar su participación, desde un 3.3% a un 12.5%,

entre 1867-1872 y 1877-1882, y la de la renta del timbre, que ve aumentar ligeramente su participación en la renta de servicios, desde un 58% a un 59.4% y conoce, además, una duplicación, pasando de 1.7 a 3.6 millones de pesos entre 1867-1872 y 1877-1882 (gráficas V.8).

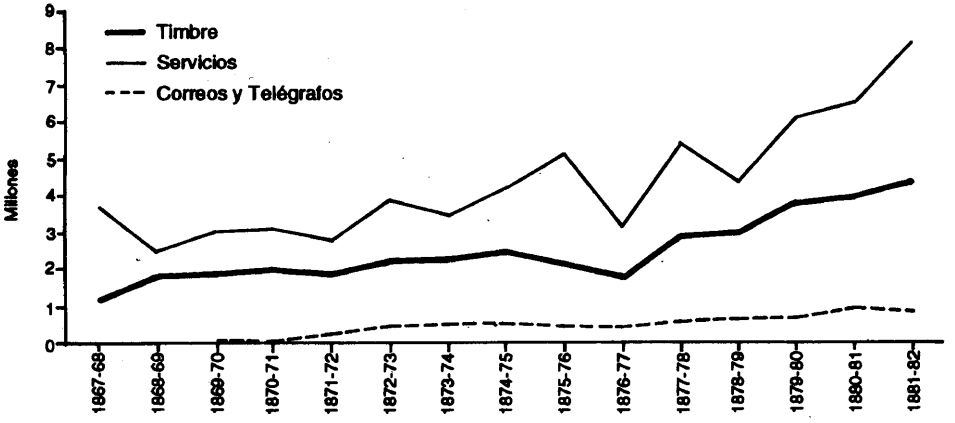
En el rubro de la renta de servicios son las rentas de correos y telégrafos, óptimo indicador de la expansión de un servicio público esencial, y la del timbre, las que muestran la mayor dinamicidad. Mientras la renta de servicios se expande entre 1867-1868 y 1876-1877, con una tasa anual del 1.4%, la del timbre lo hace con una tasa del 5.7% anual y la de correos y telégrafos con una tasa del 11.1% anual. Es a partir de 1876-1877 que la renta del timbre conoce una acelerada expansión, siendo su tasa de crecimiento anual del 15.3%, entre 1876-1877 y 1881-1882, mientras que la de correos y telégrafos continuó su crecimiento (13% anual). Es importante notar también que la participación de la renta del timbre y de correos y telégrafos en los ingresos totales se expande mientras la de la renta de servicios se estanca entre 1867-1873. A partir de 1876-1877 es la renta del timbre la que ve expandir su participación en los ingresos federales hasta representar más del 15% a comienzos de la década de 1880.

Estamos nuevamente en presencia de una maniobra fiscal similar a la observada en el nivel de los derechos aduaneros. La restructuración y reorientación de la renta de servicios se caracterizó por reformar y reorientar la vieja renta del timbre y hacer de ella y de la renta de correos y telégrafos el puntal de la nueva renta de servicios. Una vez individualizada en las tasas de servicio la fuente de los recursos internos, el gobierno procedió a eliminar y a reducir las viejas tasas, como, por ejemplo, la que gravaba la amonedación que en el régimen preliberal fue una lucrativa fuente de ingresos fiscales.

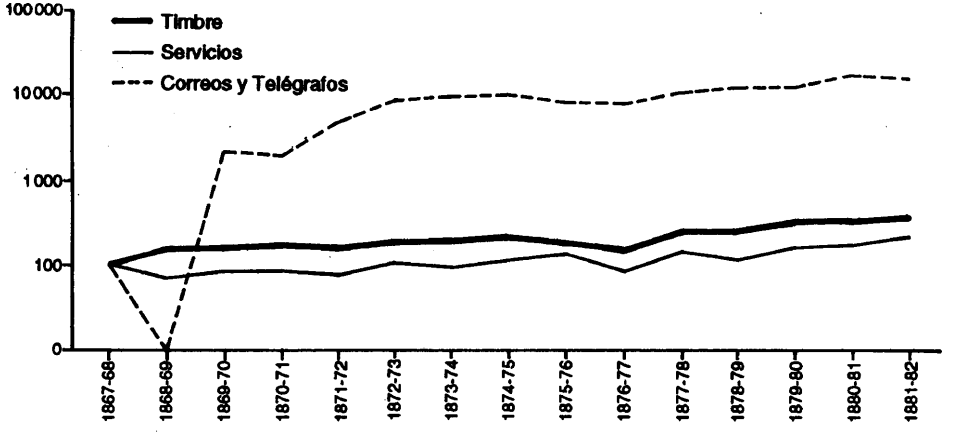
La reorientación de la renta de servicios es paralela no sólo a la que hemos analizado para los impuestos indirectos sino también a la que se dio a nivel de la recalificación y reorientación de los gastos federales. A semejanza del gasto federal debuta en 1868 cuando el Secretario de Hacienda remitió al Congreso "un proyecto de ley para sustituir el timbre al papel sellado y extender aquel impuesto a otros objetos y artículos que no están en la actualidad gravados de él".[23] Matías Romero perseguía el objetivo de obtener "resultados eficaces para el erario federal bajo la lista de la economía en los gastos, simplificación y aumen-

[23] *Iniciativas que la Secretaría de Hacienda dirige al cuarto Congreso, op. cit.*, p. 33.

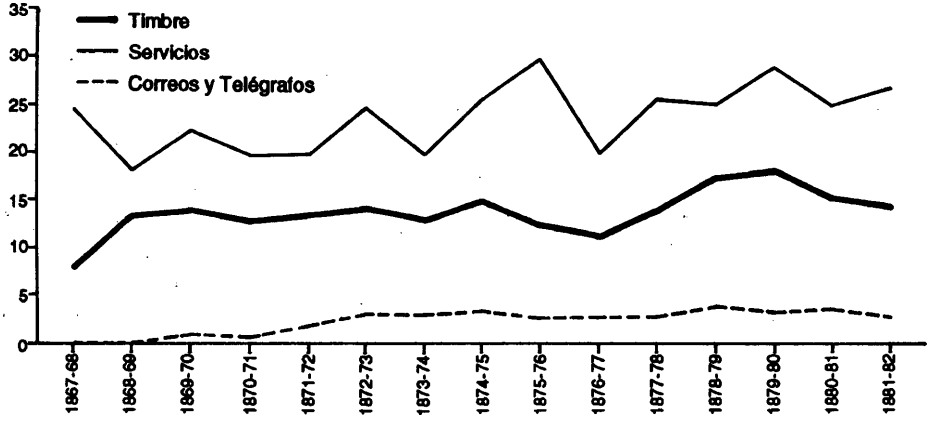
GRÁFICA V. 8.1. *Renta de servicios federales, 1867-1868/1881-1882 (valores)*



GRÁFICA V. 8.2. *Renta de servicios federales, 1867-1868/1881-1882 (índices)*



GRÁFICA V. 8.2. *Renta de servicios federales, 1867-1868/1881-1882 (participación)*



to en los productos".[24] Vista la escasa oposición en el Congreso, el Secretario de Hacienda presentó el año siguiente una nueva iniciativa que recogía la anterior y la expandía en el sentido de introducir un impuesto "imperceptible a los contribuyentes", que según sus cálculos debía rendir unos 3 millones de pesos anuales, que sustituiría la contribución federal y las alcabalas e incidiría sobre los consumos.[25]

Vale la pena detenerse un momento ante esta iniciativa, ya que proponía una reforma significativa: que las rentas interiores de la Federación descansaran en un impuesto sobre el consumo, impuesto que en la teoría impositiva liberal tenía la ventaja de establecer una relación entre imposición e ingresos personales y familiares en cuanto sostenía que existía un vínculo indirecto entre el ingreso personal y la capacidad de consumo. En esta forma, tal como acontecía con el gasto público que debía coadyuvar y no afectar el progreso material, se rompía el viejo esquema basado en tasas impositivas fijas que no guardaban ninguna relación, ni siquiera indirecta, con los ingresos de las personas y de las empresas. El impuesto sobre el consumo tenía, además, otras ventajas: liberaba la circulación de mercaderías de cualquier gravamen en cuanto pagaba impuestos sólo el consumidor final y favorecía al mismo tiempo la producción en cuanto descargaba el impuesto sobre los consumidores y no sobre los productores.

La iniciativa de dar al timbre el carácter de impuesto sobre los consumos, que lo habría colocado entre los impuestos indirectos, es claramente visible en el proyecto que recalca en muchos sentidos la *stamp tax* norteamericana la cual, a su vez, había tomado como modelo la holandesa. El timbre gravaría el consumo popular y de la élite, pues afectaba los bienes manufacturados, los alcoholes, el tabaco y los cerillos, pero también sobre los productos suntuarios, los documentos públicos, los títulos accionarios, las letras de cambio, los protocolos notariales.[26] El Congreso sancionó, en cambio, una reforma de la renta del timbre, aprobada en diciembre de 1871 para empezar a regir a partir del 1º de julio de 1872, muy diferente de la propuesta por el Secretario de Hacienda. La nueva renta del timbre estaba integrada por dos tasas: la primera, llamada contribución federal, que representaba el 25% de todo "entero que por cualquier título o motivo se haga en las oficinas recau-

[24] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1869-1870*, p. 875.
[25] *Iniciativas que la Secretaría de Hacienda dirige al cuarto Congreso, op. cit.*, pp. 33-36.
[26] *Op. cit.*, pp. 37-57.

dadoras de los estados y municipios" y del valor de los arriendos o contratos de impuestos de los estados y municipios; y, la segunda, sobre documentos públicos y libros de contabilidad. Ambas tasas se pagarían aplicando estampillas emitidas por el gobierno federal.[27]

Entre 1872 y 1880 las innovaciones de la renta del timbre tienen que ver esencialmente con su mayor racionalización, una más clara especificación sobre la recolección de la renta que se haría a través de las oficinas de los estados y de las municipalidades supervigiladas por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y, finalmente, incrementando paulatinamente las tarifas sobre documentos oficiales y libros contables, la introducción del timbre para actos del registro civil y de las propiedades que vendieren estados y municipios y sobre los perfumes y ciertas medicinas.[28]

Una transformación significativa acontece en 1880-1881 cuando es aprobada por un Congreso favorable a expandir los ingresos federales la iniciativa del gobierno de gravar con el timbre "artículos de lujo, como los licores, el tabaco, las conservas alimenticias y algunos objetos de arte" y conglobar en ellos los aprobados en 1879 relativos a los tejidos nacionales e importados.[29] Este nuevo rubro, denominado de mercaderías cotizadas, pagarían un 2% sobre el valor de tabacos, licores y artículos de lujo y del 5 por mil sobre las manufacturas nacionales y extranjeras.[30]

La paulatina restructuración de la renta del timbre introdujo un elemento de recalificación de la misma que la acercó a la idea impositiva liberal de gravar los consumos. Se trata entonces de una novedad importante en cuanto se afirma el principio liberal que los recursos legítimos del Estado son los que provienen de la actividad económica de los ciudadanos medida en su capacidad de consumo y los que provienen de la importación de bienes. De allí que podamos decir que la maniobra fiscal sobre la renta del timbre, cuyos efectos positivos ya hemos visto en el plano de la recaudación, sea complementaria y especulara la ya ilustrada para los impuestos indirectos sobre el comercio exterior. La restructuración y la reorientación de los impuestos tuvieron, además, el objetivo no despreciable de dar claridad y certeza impositiva a los ciu-

[27] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1871-1872,* p. 14 y Pedro Valdés Flaga, *Compilación de las leyes del timbre,* s.p.i., México, 1912.

[28] *Ley del timbre, 28.03.1876,* en Valdés Flaga, *op. cit.*

[29] *Iniciativas de la Secretaría de Hacienda dirigidas al Congreso de la Unión el 12 y 13 de diciembre de 1878,* Imprenta del Gobierno, México, 1878, p. 2.

[30] Pérez Siller, *Los ingresos federales, op. cit.,* vol. II, pp. 369-371.

dadanos. Claridad, en tanto que los impuestos y las tasas empezaban a ser considerados como un conjunto homogéneo y articulado, y certeza, en la medida de que las cuotas impositivas fueran iguales para todos y conocidas por todos.

4. Hacienda y crédito público

Antonio Ortiz Mena sostiene acertadamente que "la historia de su deuda exterior es la historia de la vida misma de México", historia que a nuestro juicio aún no ha sido adecuadamente escrita, un poco porque se tiende a ver la deuda pública como un fenómeno negativo y un poco porque los historiadores no logran describir y hacer comprensibles los mecanismos financieros y porque los economistas tienden a describir los mecanismos financieros de ayer como si fueran los de hoy.[31]

Nuestro análisis tratará de describir cómo en el curso del periodo 1867-1881 se crearon las condiciones para el desarrollo de un crédito público inexistente antes de la República restaurada. Decimos inexistente porque la deuda pública de la primera mitad del siglo XIX se desarrolla por efecto del continuo déficit público que es cubierto a través de la compulsión y no recurriendo libremente al mercado.[32]

El problema de la deuda pública tiene en la estrategia financiera de este periodo una importancia similar a la de los gastos y los ingresos federales en cuanto "en ella se interesan la fe de la nación, su honor y buen nombre, el cumplimiento de sus obligaciones, los derechos de los acreedores y la movilización y estimación consiguiente de los grandes valores que forman la deuda nacional".[33] Para lograr este objetivo, que "pondrá en circulación centenares de millones de pesos aplicados a las mejoras materiales, a la minería y al desarrollo de otros ramos de la riqueza nacional, [que] harían cambiar, de manera súbita y sorprendente, la paz de la República",[34] el gobierno, a través del Secretario de Hacienda, propuso al Congreso una reforma del crédito público que contemplara "el pago gradual" de los intereses y de la amortización de

[31] Lo escribe en el prólogo de Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México*, El Colegio de México, México, 1968, p. VII.

[32] Sobre las características de la deuda pública de la primera mitad del siglo XIX véase mi estudio *Finanzas y Estado en México, op. cit.*, pp. 293-294.

[33] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1869-1870*, p. 791.

[34] *Exposición que el ejecutivo dirige al Congreso de la Unión sobre un proyecto de arreglo de la deuda pública*, 1.04.1871, Imprenta del Gobierno, México, 1871, p. 7.

la deuda pública a través del "establecimiento de un solo fondo con un solo rédito", es decir, la consolidación de diferentes títulos de la deuda pública interna y externa en uno solo de modo que se dé "entera igualdad a los acreedores de la República, cualquiera que sea su nacionalidad" y que la tasa de interés de la nueva deuda consolidada "no exceda en ningún caso, del tres por ciento anual".[35]

Las líneas directrices de la refundación del crédito público se apoya en la premisa de la legitimidad de la deuda pública, excluyéndose la contraída por el Imperio, y la libre contratación de la misma tanto por parte del gobierno como por parte de los tenedores de títulos de la deuda pública. La libertad de contratación implicaba que el valor de los títulos serían los que le asignara el mercado, el cual podría desarrollarse a condición que el gobierno reconociera la legitimidad de la deuda pública existente y la atendiera religiosamente a través del pago de intereses y de la amortización.

El reconocimiento de la legitimidad de la deuda y de su valor de mercado significaba garantizar los derechos de propiedad. Gracias a esta garantía el crédito público desempeñaría un nuevo papel en México, el de ser un instrumento para allegar recursos complementarios al Estado y movilizar los capitales de la deuda pública, hasta entonces inmovilizados por el desconocimiento de los derechos de propiedad de los tenedores de bonos y obligaciones. Se comprende así la insistencia del gobierno en sostener la necesidad de la creación de una deuda pública única y consolidada con una tasa de interés reducida, a manera de evitar uno de "los más grandes errores en que se ha incurrido en México con relación a la deuda pública, el de haberle señalado, por regla general, un rédito no solamente vario sino muy alto, y por lo mismo superior a la posibilidad de pagarlo".[36] El gobierno se movió en esta dirección a partir de 1867, cuando fue aprobada la ley del 19 de noviembre que estableció los parámetros de lo que debía entenderse por deuda pública legítima integrada sustancialmente por la deuda interior consolidada en 1850, la deuda creada entre 1857 y 1862 y la deuda creada por la guerra contra el Imperio. Toda esta deuda interior tendría valor a condición de que pasara por la revisión de la Tesorería Federal. Además, se reconocía la deuda de las convenciones diplomáticas que dejaron de tener una posición privilegiada (de la inglesa de 1851, de las españolas de 1851 y 1853 y de la francesa de 1863, la de Londres, renegociada en 1854,

[35] *Op. cit.*, pp. 8-11.
[36] *Op. cit.*, p. 11.

y la deuda con el gobierno norteamericano de 1868).[37] Estos mismos criterios fueron retomados en las iniciativas de 1871 al sostenerse la refundición de toda la deuda pública en una sola, consolidada al 3%, el desconocimiento de las obligaciones contraídas por la intervención y el Imperio, la caducidad de las convenciones diplomáticas, la asignación de fondos especiales para el servicio de cualquier deuda y el reconocimiento del "pago puntual de réditos" a todas "las obligaciones legítimas de la República".[38] Estas normas fueron reiteradas nuevamente en 1876 y 1880.[39]

Se comprende así por qué, no obstante que en este periodo no se paguen intereses y amortización sobre la deuda exterior inglesa, el servicio de la deuda interior haya sido en cambio reactivado.

Las gráficas V.9 nos dicen que a lo largo de todo el periodo se destinó un promedio de 1.3 millones de pesos para atender la deuda pública y que su participación en el gasto federal fue del 6.6%. En términos más generales pòdemos decir que las sumas asignadas al servicio de la deuda pública en este periodo crecieron un 27.3% anualmente.

En este periodo no hubo sólo declaraciones de principio y elaboración de nuevos criterios para el crédito público sino también una voluntad precisa de amortizar la deuda pública, amortización que no obstante los condicionamientos de la escasez de recursos, no dejó nunca de hacerse. Es esta amortizacón la que implementó el nuevo crédito público, cuyos resultados positivos se reflejan en la evolución de la deuda.

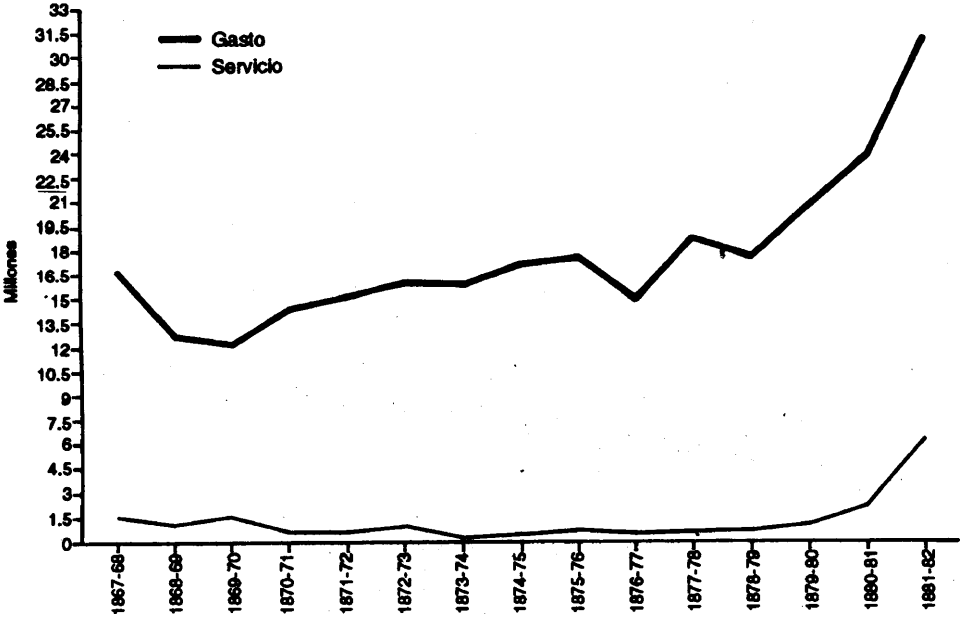
De los datos presentados, los más confiables son los relativos a 1867-1868, 1875-1876 y 1879-1880, ya que contienen el conjunto de la deuda interior reconocida y los valores del servicio de la misma. En cambio en los de 1868-1869 y de 1870-1871 hay una subestimación de la deuda interior, puesto que es presentada sólo parcialmente para 1868-1869 y en modo agregado para 1870-1871. Con todo, el cuadro V.6 muestra una evidente reducción de la deuda pública entre 1867-1868 y 1879-1880 que fue del 10.4%. La disminución es particularmente significativa para

[37] Labastida, *Estudio de las leyes federales, op. cit.*, pp. 68-70; Bazant, *Historia de la deuda exterior, op. cit.*, pp. 96-98. La voluntad de implementar el reorden de la deuda pública es ilustrada en *Instrucciones y formularios para llevar el gran libro de la deuda exterior e interior de la Nación*, Imprenta del Gobierno, México, 1872.

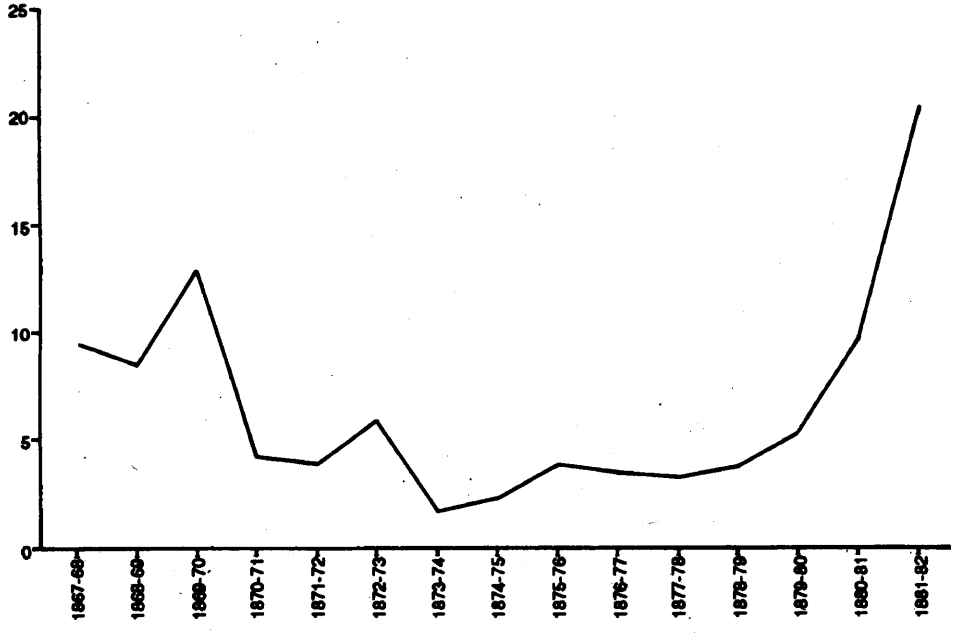
[38] *Instrucciones y formularios, op. cit.*, pp. 18-19.

[39] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1870-1871*, p. 61; *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1877-1878*, pp. 111-112; y *Proyecto de arreglo de la deuda pública de México*, Imprenta del Gobierno, México, 1881, pp. 51-52.

GRÁFICA V. 9.1. *Gasto federal y servicio de la deuda pública, 1867-1868/1881-1882*



GRÁFICA V. 9.2. *Participación de la deuda pública, en el gasto federal 1867-1868/1881-1882*



CUADRO V.6. *Deuda interior y exterior, 1867-1868/1879-1880*

	Interior	*Convenc.*	*Total*	*Exterior*	*Total*
1867-1868	59.578	15.742	*75.320*	67.013	*142.333*
1868-1869	7.727	12.046	*19.773*	73.156	*92.929*
1870-1871	28.500	11.124	*39.624*	75.460	*115.084*
1875-1876	32.516	12.603	*45.119*	72.911	*118.030*
1879-1880	38.630	12.697	*51.327*	76.258	*127.585*

FUENTE: 1867-1868: Estimación a partir de 1879-1880 adicionada de las amortizaciones del periodo 1867-1868/1877-1878; 1868-1869: *Cuadro sinóptico fiscal, 1868-1869*, en *Exposición que el ejecutivo dirige al cuarto Congreso de la Unión, op.cit.* La deuda interior es sólo la relativa a la reconocida del periodo 1857-1867; 1870-1871. *Exposición que el Ejecutivo, op. cit.*, pp. 43-48, *Memoria de Hacienda y Crédito Público 1870-1871*, pp. 918-919 y *Comunicación al Congreso de la Unión, 1870, Diario de los Debates* 1871, tomo II, p. 526; 1875-1876: *Memoria de Hacienda y Crédito Público 1877-1878*, pp. 113-118; 1879-1880: *Proyecto de arreglo de la deuda pública de México, op. cit.*, pp. 59-83.

la deuda interior, pues bajó de un 35.9% y de un 31.9% si comprende en ella la de las convenciones diplomáticas.

La maniobra del gobierno, implementada por la Secretaría de Hacienda, se orientó a reducir la deuda interior y no servir a la deuda exterior, hasta que los tenedores no aceptaran las nuevas bases del crédito público, con el resultado de que esta última aumentara por la mera adición de los intereses no pagados de la misma. Es decir, la maniobra relativa a la deuda pública privilegió a los acreedores nacionales, pues también la deuda de las convenciones diplomáticas estaba esencialmente en manos de comerciantes mexicanos, con lo que se remitía al futuro la deuda exterior.

La disminución de la deuda interior total de un 31.9% significó una reducción de 23.9 millones de pesos de la misma. Este monto significativo representó una importante transferencia de fondos desde el sector público al sector privado de la economía mexicana, por lo que conviene preguntarnos por los mecanismos que la hicieron posible.

La disminución de la deuda interior fue mediamente de 2.5 millones de pesos anuales entre 1867 y 1880, mientras que los fondos efectivamente desembolsados por el gobierno para su amortización fueron de 821 mil pesos anuales. La amortización se realizó entonces a partir del valor de mercado de la deuda interior y no a partir de su valor nominal, lo cual significa que fue amortizada medianamente al 32.7% de su valor nominal. La práctica de amortizar la deuda interior a su valor de merca-

do comenzó en 1868 cuando, a través de una subasta pública, se amortizaron 358 956 pesos en bonos de la deuda interior de 1850 y en certificados de la deuda contra el Imperio, reconocidos por el gobierno con un gasto efectivo de 110 000 pesos, lo cual nos dice que el valor de mercado de dichos bonos y certificados fue del 30.6%.[40] Sin embargo, el Secretario de Hacienda sostiene en 1870 que

> los bonos de la deuda convertida con arreglo a la ley del 30 de noviembre de 1850, corren a un precio que no excede del 8 o 9 por ciento de su valor nominal, mientras que los certificados expedidos por la contaduría mayor y secciones liquidatorias, de conformidad con la ley de 19 de Noviembre de 1867, valen de 10 al 12 y hasta el 15 por ciento.[41]

Probablemente la activación de la amortización de la deuda pública por parte del gobierno favoreció una expansión de su valor de mercado a partir de 1870 cuando los bonos y certificados empezaron a ser adquiridos directamente por la Secretaría de Hacienda a los comerciantes y tenedores de los mismos. En 1875-1876 se amortizaron bonos de la deuda interior y de las convenciones diplomáticas por 2.1 millones de pesos con un gasto efectivo de 527 mil pesos, es decir, se adquirieron al 24.9% de su valor nominal.[42] Estos casos de amortización muestran que el gobierno, invirtiendo 10.6 millones de pesos, logró rescatar títulos por un valor de 23.9 millones de pesos, lo cual permitió a los operadores económicos nacionales disponer, además de la reorientación en términos productivos del gasto federal y de la progresiva desgravación de las exportaciones, de un incentivo adicional representado por la normalización del crédito público interno y por la activación de un mercado de los títulos públicos, antes prácticamente inexistente.

La importancia de esta primera formación de un mercado de los títulos públicos puede ser evidenciada si se toma en cuenta que entre 1830 y 1860 "aunque el número y la variedad de bonos y acciones vendidas fue considerable [...] sería erróneo concebir estas transacciones en términos de un estable y abierto mercado monetario sino más bien de lo que Albert Fishlow ha llamado un 'mercado forzado' ", es decir, un mercado en el cual las tasas son muy altas y fluctúan erráticamente y, agregaríamos, en el cual hay un solo vendedor —el gobierno— y casi no

[40] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1869-1870,* pp. 793-794.
[41] *Expediente de la cuenta enviada por el ejecutivo al quinto Congreso de la Unión, op. cit.,* p. 217.
[42] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1877-1878,* pp. 113-117

CUADRO V.7. *Impacto de la deuda pública en la economía mexicana, 1867-1868/1879-1880*

	1867-1868	*1879-1880*	*+/-%*
Deuda pública interna (valor nominal, mln $)	75.3	51.3	-31.8
Deuda pública interna (valor de mercado, mln $)	50.7	34.5	-31.9
Deuda pública externa (valor nominal, mln $)	67.0	76.3	+13.9
Deuda pública externa (valor de mercado, mln $)	45.1	51.3	+13.7
Debt ratio (Deuda int. v. mercado/exp %)	211.3	105.8	-105.5
Debt ratio (Deuda ext. v. mercado/exp %)	187.9	157.4	-83.8
Debt ratio (Deuda tot. v. mercado/exp %)	399.2	263.2	-65.9
Deuda pública interna/PIB (%)	17.3	9.9	-7.4
Deuda pública externa/PIB (%)	15.4	14.7	-4.6
Deuda pública total/PIB (%)	32.7	24.6	-7.5

El valor de mercado de los bonos de la deuda interna y externa han sido calculados a partir del valor medio de los bonos de la deuda interna para el periodo 1867-1868/1879-1880, 32.7%. El *debt ratio* ha sido calculado a partir del valor de la exportación de 1868-1869, 24 millones de pesos y a partir del valor de las exportaciones de 1879-1880, 32.6 millones de pesos. Debo estos datos a Paolo Riguzzi, que estarán en su libro, de próxima publicación, *México en el contexto internacional, 1867-1911*. La participación de la deuda pública en el PIB ha sido calculado a partir de las estimaciones de 1860 y 1877 de Coatsworth, *Los orígenes del atraso, op.cit.*, p.117.

hay compradores que no sea el mismo gobierno.[43] La activación del mercado de los títulos del Estado puede ser ilustrada, en ausencia de estudios específicos, de la cotización de los bonos mexicanos en el mercado monetario de Londres, donde la prima de riesgo de los títulos mexicanos conocen una constante disminución entre 1869 y 1873, una brusca elevación entre 1875-1877 y una rápida disminución de la misma entre 1877 y 1881.[44]

[43] Carlos Marichal, *Obstacles to the Development of Capital Markets in Nineteenth Century Mexico*, en Stephen Haber (comp.), *Obstacles to Economic Development in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, en prensa, 1994, p. 6. Es el único estudio existente sobre el mercado financiero mexicano para el siglo XIX.

[44] La prima de riesgo ha sido calculada por Luis Téllez Kuenzler en su excelente estudio *Présta-*

Todas estas consideraciones nos permiten tratar de estimar el impacto de la nueva gestión de la deuda pública en las variables macroeconómicas del país.

El cuadro V.7 es una estimación muy aproximativa dada la incertidumbre de los datos históricos, de la importancia que tuvo la maniobra sobre la deuda pública en el periodo considerado. Vale la pena tener presente que la reducción de la deuda pública interna se hizo con limitados recursos, que según los desembolsos contabilizados por la Tesorería federal, fueron de apenas 851 mil pesos anuales en el periodo considerado, pero que generaron como efecto directo entregar en manos de los operadores económicos la suma de 10 millones de pesos. Con esta cantidad se logró deflaccionar la deuda pública interna de un 31.9%, lo cual produjo, como efecto inducido, que fuera puesta bajo control no sólo la deuda interna sino también la externa, aunque para esta última no se destinara ningún recurso. El efecto inducido más importante de esta maniobra sobre la deuda pública fue el de dar vida a una primera forma de mercado público de los títulos de Estado.

Los efectos más generales de la reducción y reconducción de la deuda pública los podemos medir en el nivel de la reducción del *debt ratio* que disminuyó del 65.9%, con el resultado de que mientras en 1867-1868 se necesitaban casi cuatro años de exportaciones para cubrir la deuda pública total, en 1879-1880 se requerían apenas 2.6 anualidades de las mismas. La reducción de la deuda interior mejoró sustancialmente el peso total de la misma en el PIB que representaba en 1867-1868 un tercio de lo que generaba la economía del país, mientras 13 años más tarde la deuda pública total podía ser eliminada con apenas un cuarto del producto interno bruto.

Si sintetizamos toda la información que hemos expuesto notamos que la reorientación de la deuda pública presenta las mismas características observadas para el gasto federal: por una parte, la deuda pública es consistentemente reducida en su valor nominal y, por otra, es reorientada productivamente a través de una circulación de la misma al interior de un incipiente mercado financiero y a través de la transferencia de recursos públicos, gracias a su amortización, en manos de los operadores. Podemos, por lo tanto, concluir afirmando que la deuda pública se convirtió en un importante instrumento económico para los empresarios nacionales y extranjeros, pues creó las condiciones nece-

mos exteros, primas de riesgo y hechos políticos: La experiencia mexicana en el siglo XIX, en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica de México*, FCE, México, 1992, pp. 327-378.

sarias que favorecieron, a partir de los años de 1880, el nacimiento de instituciones bancarias y financieras y la formación de un contexto favorable para la recepción de la nueva tecnología del transporte ferrocarrilero. En efecto, la incorporación de nueva tecnología requería de la existencia de un mercado financiero a través del cual movilizar los certificados de subsidios que recibían las compañías de ferrocarriles por parte del gobierno para proveerse del dinero necesario para su construcción. Sin la reorganización del crédito público no podría además comprenderse por qué en la década de 1880 fue posible la reconversión de la deuda pública, paso preliminar para que México volviera al mercado monetario internacional.

Reconducción y reducción de la deuda pública, recalificación del gasto y renovación de los ingresos federales representaron los logros de la nueva política, conseguida por la clase política gracias a la activación de la política del presupuesto. Esta colaboración, que fue política y económica, en torno a objetivos definidos, nos indica hasta qué punto se habían interiorizado los valores políticos y económicos elaborados por la revolución liberal y actualizados durante el periodo 1867-1880.

VI. EL DESORDEN DE LAS FINANZAS

EN EL CAPÍTULO PRECEDENTE hemos expuesto una visión esencialmente diferente de la tradicional en relación con los primeros tres lustros de las finanzas públicas de la República liberal. Hemos mostrado que se activa un presupuesto sustancialmente equilibrado, que se da vida a una relación positiva entre gasto e ingresos públicos, que se reorganiza profundamente el gasto federal, a través de la introducción por primera vez del gasto de fomento, la reactivación del crédito público y la restructuración de los ingresos para desgravar la producción y reactivar la economía. En síntesis, el Estado federal a través de sus finanzas establece, también por primera vez en la historia de México, una relación con el mercado. Termina así el divorcio secular entre economía y política gracias, en buena medida, a la nueva interacción entre los intereses representados en el Congreso y la dirección política y económica ejercida por el gobierno.

Esta novedad, que es al mismo tiempo financiera, económica y política, conoció un estancamiento relativo a partir de 1881-1882 en cuanto a que a partir de este año y hasta 1895-1896 se dio una expansión del gasto federal muy superior a la de los ingresos, provocando un persistente déficit del presupuesto a lo largo de tres lustros. Medido en pesos, el gasto se expande anualmente del 7.7% y los ingresos del 5.5%, y medido en dólares la expansión de los gastos fue, anualmente, del 4.4% y la de los ingresos de apenas el 2.5%. En síntesis, podríamos pensar que el esfuerzo positivo desarrollado en el periodo anterior fue destruido durante el primer porfiriato, tradicionalmente presentado como un periodo de gran reorganización financiera del país.

La reconstrucción de la evolución del presupuesto a lo largo de los 15 años comprendidos entre 1881-1882 y 1895-1896 nos obligará, por lo tanto, a reflexionar sobre la interpretación tradicional a partir de nuestro análisis de la dimensión política del presupuesto. Ella nos ha indicado el mayor interés que presentan, a partir de los años de 1880, los grupos de interés organizados en el Congreso por expandir el gasto productivo. Nos obliga también y sobre todo a tratar de comprender hasta qué punto el déficit de los presupuestos es una realidad muy diferente de la

que se había conocido en la primera mitad del siglo XIX y reflexionar, por lo tanto, sobre su naturaleza poniéndola en relación con las transformaciones económicas que acontecen en este periodo.

1. El déficit profundo

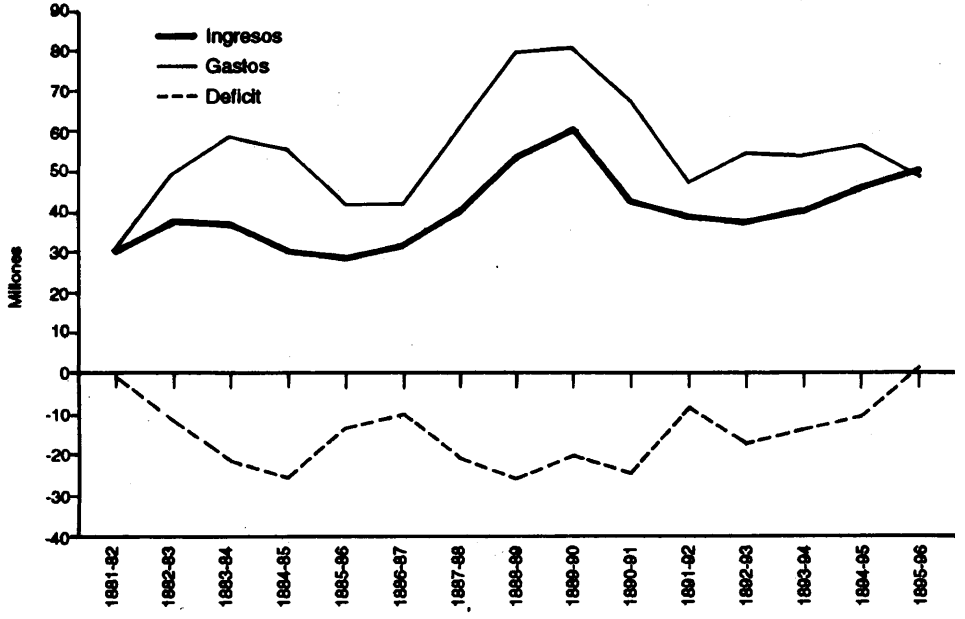
La observación de la evolución del gasto y de los ingresos federales entre 1881-1882 y 1895-1896 nos señala que el gasto fue superior a los ingresos. En efecto, la gráfica VI.1 nos dice que a partir de 1881-1882 los gastos federales tienden a dispararse pasando desde unos 30 a unos 80 millones de pesos en la década de 1880 para luego reducirse a un valor cercano a los 50 millones de pesos en los años de 1890, mientras los ingresos federales, luego de expandirse desde 30 a 60 millones de pesos anuales en los años de 1880 se reducen a unos 40 millones de pesos anuales en los años de 1890 con el resultado de que los ingresos no lograron nunca cubrir el gasto federal.

Podemos llegar a una conclusión similar observando la evolución del gasto e ingresos federales medidos en dólares corrientes y que presentamos en la gráfica VI.2. Esta última información nos permite obtener un elemento adicional: que la desmonetarización de la plata comienza a hacer sentir sus efectos en las finanzas públicas a partir de 1889-1890, lo cual favoreció una contracción tanto del gasto como de los ingresos federales, medidos en dólares, con el resultado que presentan en 1895-1896 valores similares a los de 1881-1882 (27 millones de dólares de ingreso y 27 millones de dólares de gastos).

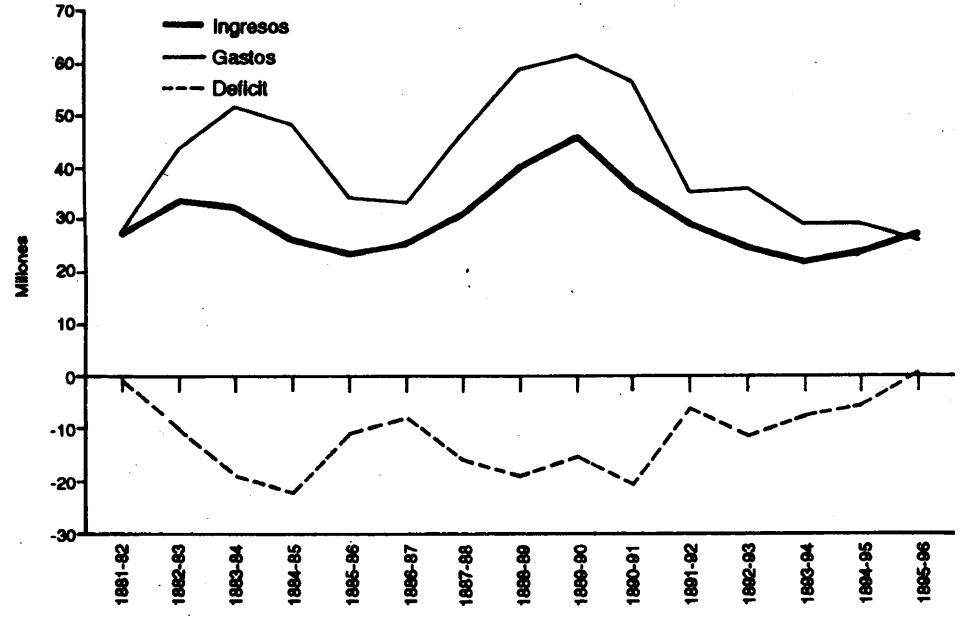
El hecho de que el gasto federal registre anualmente tasas de crecimiento anuales superiores a los ingresos, siendo el primero de 7.7%, en pesos, y de 4.4%, en dólares, y los segundos de 5.5%, en pesos, y de 2.5%, en dólares, nos indica que las finanzas públicas de este periodo estuvieron sujetas a un doble condicionamiento: uno de origen político-económico favorable a un gasto público expansivo para favorecer el crecimiento económico aun a costa de generar un desequilibrio constante entre gasto e ingresos federales y otro de origen económico internacional, identificable en el abandono del sistema bimetálico.

Una observación más atenta de nuestras gráficas VI.1 y VI.2 nos dice que el primer elemento, el de naturaleza político-económica, parece condicionar la evolución de los años de 1880, mientras que el segundo, el de naturaleza económica internacional, empieza a jugar un papel sig-

GRÁFICA VI. 1. *Gasto e ingresos federales, 1881-1882/1895-1896 (pesos corrientes)*



GRÁFICA VI. 2. *Gasto e ingresos federales, 1881-1882/1895-1896 (dólares corrientes)*



nificativo sólo a partir de 1890. En efecto, los valores en pesos corrientes y en dólares corrientes hasta 1889-1890 no registran diferencias notables, mientras esta diferencia comienza a ser relevante especialmente a partir de 1890, con el resultado de que ambos elementos terminan por conjugarse durante la década de 1890.

Estas consideraciones adquieren un mayor espesor si de la evolución de los gastos y de los ingresos federales pasamos a examinar la resultante de la disociación de ambas variables financieras, es decir, el déficit permanente que se dio a lo largo del entero periodo que examinamos. Las gráficas VI nos muestran que el pasivo del Estado federal fue consistente, de unos 15 millones de pesos anuales, equivalentes a un 30-35% del gasto total. Este déficit de presupuesto es el resultado de una baja correlación entre ingresos y gastos ($r = 0.25477$) determinando que cada unidad de gasto adicional se explica por el incremento de apenas 0.65 unidades de ingresos. La baja correlación y regresión del gasto sobre los ingresos federales sintetizan bien los elementos condicionantes relativos a la dimensión político-económica y al contexto internacional. En efecto, si volvemos a observar la evolución del déficit percibimos que hasta 1890 el déficit profundo es el resultado de una expansión del gasto federal en presencia de ingresos relativamente inelásticos. A partir de 1890 a la inelasticidad de los ingresos se le suma la desmonetarización de la plata, acentuando notablemente el déficit del presupuesto. En efecto, la caída de los ingresos federales medidos en dólares corrientes es impresionante, pues el índice de los mismos (1881-1882 = 100) disminuye de 168 a 80 y lo mismo acontece con el gasto federal, que disminuye de 220 a 129 entre 1889-1890 y 1893-1894. Esta fuerte contracción del gasto y de los ingresos federales no tiene la misma fuerza si la medimos en pesos corrientes, pues el índice de los ingresos disminuye de 199 a 133 y el del gasto lo hace de 259 a 174 en el periodo 1889-1890/1893-1894. El déficit se vio, por lo tanto, reforzado por la componente internacional a partir de 1889, con el resultado que de un déficit organizado que anticipa el gasto sobre futuros ingresos, como fue teorizado en los años 1880, se pasó a un déficit no susceptible de ser controlado y, por ende, no fácilmente reabsorbible.

Un análisis más detallado del gasto y de los ingresos federales nos dice que ambos, como puede verse en la gráfica VI.1, presentan un ciclo de expansión y contracción, entre 1881-1882 y 1885-1886, un ciclo de rápida expansión y contracción, entre 1885-1886 y 1892-1893 y, finalmente, un último ciclo de expansión, a partir de 1892-1893.

CUADRO VI.1. *Gasto e ingresos federales, 1881-1882/1895-1896. Tasas de incremento*

	1881-1885	*1885-1893*	*1893-1896*
Gasto (pesos)	9.7	2.7	–0.9
Gasto (dólares)	8.0	–0.6	–6.7
Ingresos (pesos)	–0.2	4.5	6.9
Ingresos (dólares)	–1.9	1.0	–0.9

El cuadro VI.1 nos permite seguir los ciclos del gasto y de los ingresos federales. De estos datos emerge, en primer lugar, que el descontrol del presupuesto ejercido por parte del gobierno se reduce esencialmente al primer quinquenio en cuanto es sólo entre 1881-1882 y 1885-1886 que los gastos medidos en pesos y en dólares tienen una notable tasa de incremento mientras los ingresos se estancan en pesos y retroceden en dólares. En cambio, a partir del periodo 1885-1886/1892-1893 se invierte la tendencia y son ahora los ingresos que se expanden mientras el gasto federal se restringe. Esta inversión de tendencia se registra tanto en el nivel de pesos corrientes como a nivel de dólares corrientes, con la diferencia de que mientras para los valores en pesos son los ingresos los que conocen una mayor expansión y el gasto una contracción, para los valores en dólares el gasto federal conoce incluso una tasa negativa.

Los datos relativos a los ciclos nos sugieren que el déficit profundo que se da a lo largo de todo el periodo tiene su origen en el quinquenio de 1881-1885 y deriva de un exceso de gasto federal cuyos efectos se prolongan hasta los primeros años de la década de 1890, momento en el cual no pudo ser absorbido por efecto de la desmonetarización de la plata. En otras palabras, el déficit profundo es el resultado de los primeros déficit del presupuesto, los cuales generan una espiral de déficit que crean las condiciones para ser interiormente amplificados por la nueva situación internacional que se hizo sentir en dos crisis, la de 1884-1885 y la de 1891-1892.

La crisis de 1884-1885 "fue esencialmente una magna crisis fiscal y financiera del Estado mexicano, pues no tuvo fuertes repercusiones sobre el manejo de la deuda pública, las casas mercantiles y las grandes empresas bancarias y ferroviarias del país".[1] Nuestra información nos

[1] Carlos Marichal, *El manejo de la deuda pública y la crisis financiera de 1884-1885*, en Leonor

dice exactamente lo mismo: la crisis fue esencialmente financiera, determinada por una expansión del gasto federal doble de los ingresos en el bienio 1881-1883 (29.7% y 12.4% anualmente y de manera respectiva), que generó el primer déficit significativo (11.6 millones de pesos). A este primer desequilibrio se sumó la persistencia del mismo durante la crisis porque entre 1884 y 1885 los gastos se expandieron del 6.8% por año, mientras los ingresos disminuyeron anualmente del 10.3%. El resultado fueron dos años de déficit, el primero de 21.5 y el segundo de 25.6 millones de pesos.

De esta descripción del periodo precedente a la crisis y del relativo a la crisis emerge que lo que desató la crisis fue el crecimiento enorme del gasto federal y la reducción de los ingresos. De allí que podamos argumentar que, al contrario de lo que se sostuvo en los años de 1880, el gasto federal no genera, a la distancia del tiempo, crecimiento de los ingresos sino más bien decrecimiento de los mismos. Se podría sostener, tal vez, que cuando el déficit del presupuesto no supera el 10% de los ingresos federales, favorece la activación económica pero cuando ellos superan, como aconteció entre 1882-1883 y 1884-1885, el 50% de los ingresos, termina por generar recesión económica y contracción de los ingresos federales.

En relación a la crisis de 1884-1885 los Secretarios de Hacienda dieron dos explicaciones diferentes. El Secretario de Hacienda Miguel de la Peña la atribuye a la disminución de los ingresos entre el primer semestre de 1883 y el primer semestre de 1884, como resultado de que las compañías de ferrocarriles "comenzaron a percibir los productos de la explotación de sus líneas, además de las subvenciones", lo cual favoreció una fuerte exportación de capitales. Esta exportación de capitales, al no ser compensada, como en los años anteriores, por las nuevas inversiones en ferrocarriles, propició que los bancos "alzaran de nuevo el interés del dinero". En esta forma, concluye de la Peña, "se modificó muy seriamente la situación de la Hacienda Pública, al grado de no poder atenderse con la antigua regularidad los gastos del servicio de la Federación".[2] Esta interpretación no sería desacertada si se hubiera formado y desarrollado un mercado de capitales hasta el punto de establecer una tasa de interés uniforme y válida tanto para el sector público como para el sector privado. Más aún, en la hipótesis de un mercado de

Ludlow y Jorge Silva Riquet (comps.), *Los negocios y las ganancias de la colonia al México moderno*, Instituto Mora-UNAM, México, 1993, p. 241.

[2] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1883-1884*, p. VI.

capital, inexistente en los años ochenta, la crisis habría determinado una situación diametralmente opuesta a la que realmente se dió pues el aumento de las tasas de interés habría provocado un recorte del gasto federal y no una expansión del mismo.

Una interpretación diferente, a nuestro juicio más ajustada a la realidad, nos viene del Secretario de Hacienda que sucede a De la Peña, Manuel Dublán, quien sostiene que a su nombramiento encontró "que algunas aduanas sólo tenían libre el 5.13% de sus productos y las menos gravadas apenas podían disponer del 12.63% de los ingresos" y que en la misma situación se encontraban las rentas del Distrito Federal, las casas de moneda e incluso se habían tenido que hipotecar edificios públicos.[3] Si unimos esta información con la proporcionada por el Secretario de Hacienda De la Peña podemos pensar que el exceso del gasto sobre los ingresos fue financiado a través de la anticipación, por medio de títulos del Estado sobre futuros ingresos. Esta anticipación si bien expandía la demanda interna terminaba por generar un nuevo déficit, que se acumulaba al precedente. En esta forma la crisis financiera en ciernes terminó por estallar, cuando los ingresos empezaron a descender, debiendo buscar el Estado federal la vía de su salvación financiera a través de una consolidación de la deuda flotante generada por el déficit y a través de un arreglo con los bancos nacionales acreedores, en especial, con el Banco Nacional de México.

La ruptura del esquema financiero basado en gastos productivos a partir de ingresos ciertos, inaugurado por Matías Romero, se interrumpió en los primeros años de 1880. El Secretario de Hacienda Manuel Dublán desarrolló un nuevo esquema financiero basado en un déficit controlado del presupuesto que no obligara al gobierno a suspender la política expansiva del gasto público sostenida ahora no sólo por los ingresos sino también por anticipaciones bancarias y la emisión de certificados de deuda pública amortizables por las aduanas y por la Tesorería del Distrito Federal, en espera de un incremento futuro de los ingresos federales. El resultado fue diferente del hipotizado porque los ingresos federales no crecieron y desencadenó un nuevo ciclo de déficit de presupuesto entre 1885-1886 y 1892-1893 muy similar al precedente amplificado por los pasivos del ciclo precedente que se trataron de cubrir a través de nueva y más consistente deuda flotante. En 1885-1886 y 1886-1887, la emisión de deuda pública reduce transitoriamente el

[3] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1884-1885*, pp. 6 ss.

déficit, pero crea las condiciones para mayores déficit en 1888-1889 (25.8 millones de pesos), en 1889-1890 (20.2 millones de pesos) y en 1890-1891 (24.5 millones de pesos).

Cuando se desencadena la segunda crisis, la de 1891-1892, se había reproducido una situación muy similar a la que había precedido a la crisis de 1884-1885. En efecto, no obstante el cambio de Secretario de Hacienda, la política de presupuesto siguió una senda casi idéntica a la del primer lustro de los años de 1880 basada en una expansión de gasto federal que anticipa futuros ingresos. Para que esta política diera sus frutos se requería de ingresos no sujetos, como eran todavía los mexicanos de la época, a fluctuaciones cíclicas y que fueran constantemente ascendentes. Esta situación se dio sólo entre 1886-1887 y 1889-1890, años en los cuales las tasas de incremento de los ingresos federales fueron positivas, superiores al 20% anual, pero apenas los ingresos empiezan a registrar tasas inferiores para llegar incluso a tasas negativas, la entera política de presupuesto se desmorona y se llega a una nueva crisis financiera.

La nueva crisis, como reconoce Matías Romero, encuentra su precedente en un crecimiento del gasto público superior a los ingresos federales. Mejor dicho, en los dos tipos de gasto que han crecido más a partir de los años de 1880, "la construcción de ferrocarriles y restablecer el crédito de la República", es decir, el gasto que debe ser pagado en oro "que por la grande depreciación que está sufriendo actualmente la plata, y el consiguiente recargo en el cambio, viene a aumentar muy fuertemente las obligaciones pecuniarias de pago periódico de la Nación".[4] La crisis de 1891-1892 a imagen y semejanza de la de 1884-1885 nace como crisis fiscal y se agudiza por "la pérdida de cosechas durante el último año" y "la depreciación de la plata". Pero, ¿cuál es el papel que jugaron ambos factores y en especial la depreciación de la plata? La tesis sostenida por el Secretario de Hacienda fue que ambos factores provocan una disminución de los ingresos federales, como resultado de la reducción de la demanda que provoca la crisis agrícola. Menos clara es su tesis de que la disminución del valor de la plata provoca un aumento de los precios de los bienes importados porque "todas las importaciones tienen que pagarse en oro" lo cual deprime la demanda de dichos bienes y "en la misma proporción, los derechos que el erario percibe por esas operaciones".[5]

[4] *Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1891-1892*, p. 6.
[5] *Op. cit.*, pp. 7-8.

Para verificar la validez de que la capacidad disminuida de importación provoca una caída de los ingresos federales derivados del comercio de importación, hemos comparado las variaciones porcentuales del valor del peso en dólares, que es idéntico a las variaciones del valor de la onza de plata en el mercado de Londres, con las variaciones del gasto e ingresos federales y con las variaciones del tipo de cambio real.

CUADRO VI.2. *Valor nominal y poder de compra de la plata y gastos e ingresos federales. Variaciones*

	$/dól.	*P.C.**	*Ingresos*	*Gastos*
1889-1890	2.6	–14.6	12.4	1.4
1890-1891	10.4	–0.2	–29.1	–16.5
1891-1892	–11.2	1.9	–9.3	–29.7
1892-1893	–11.6	–0.8	–3.7	15.6
1893-1894	–18.0	19.4	8.1	–0.8
1894-1895	–4.6	5.5	14.2	4.6
1895-1896	4.3	–9.5	9.1	–13.7

PC = La paridad del poder de compra ha sido calculada por Jaime Zabludowski, *La depreciación de la plata y las exportaciones,* en Cárdenas (comp.), *Historia económica de México op. cit.,* p. 299, como la relación entre el índice de precios mexicanos, el índice de precios de mayoreo de Estados Unidos en dólares y el tipo de cambio nominal.

El cuadro VI. 2 nos ilustra la escasa relación que hay, por una parte, entre las variables económicas del valor de la plata y del poder de compra y, por otra, la escasa relación que hay entre dichas variables y las variables fiscales. En efecto, la caída del precio de la plata, al contrario de lo que sostuvo Matías Romero, no provocaron una caída similar de los ingresos federales mientras su disminución tiene mayor relación con la reducción del gasto federal. La variación media de los ingresos federales, que fue del 0.2% anual entre 1889-1890 y 1895-1896, es similar, en cambio, a la variación que registra el poder de compra, que también tiene una tasa del 0.2% anual entre 1889-1890 y 1895-1896.

El conjunto de estas observaciones nos conduce a sostener la validez a nivel fiscal de la conclusión de Zabludowski relativa a la ley de un solo precio según la cual "todo cambio de las condiciones económicas externas o en la cotización nominal del peso (o una combinación de ambos) se reflejan por completo en un cambio proporcional de los pre-

cios internos".[6] La ley de un solo precio no es válida tampoco para la economía pública en cuanto el cambio de las condiciones económicas externas o en la cotización nominal del peso (o una combinación de ambos) se reflejan a nivel de los presupuestos propiciando una reducción del gasto y no de los ingresos. A través de la reducción del gasto federal, se logra reconducir la economía pública a la economía privada y se crean las premisas para que su posterior expansión se realice a través de una interacción entre gasto e ingresos federales y no, como acontenció a lo largo de todo el periodo de 1881-1893, a través de un gasto federal que anticipa futuras entradas y que termina por favorecer la generacion de déficit públicos. En este sentido, entonces, la crisis de 1891-1892 aparece más bien como una crisis originada esencialmente en la economía pública por un exceso de gasto federal que sobrecalentó casi exclusivamente aquellas ramas de la economía real vinculadas a partir de los años de 1870 con la economía pública.

A diferencia de la crisis que afectó en estos mismos años a los países con una economía de mercado formada —Europa Occidental y Estados Unidos—, la crisis mexicana, a semejanza de la argentina y la brasileña, no afectó la totalidad de la vida económica sino tan sólo la esfera financiera de la misma, la única verdaderamente monetarizada.[7] Precisamente porque fue una crisis financiera, sus efectos, a diferencia de la crisis precedente, favorecieron una profunda transformación de la política de presupuesto. La crisis reorientó la política de presupuesto basada en un gasto que anticipaba los ingresos y genera pasivos estatales notables al no poder ejercer las autoridades hacendarias ninguna regulación sobre los ingresos, esencialmente cíclicos. El regreso a una política de presupuesto ortodoxa, basada en una estrecha vinculación entre gasto e ingresos federales, requirió tres años, entre 1893-1894 y 1895-1896.

2. ¿Gasto federal expansivo?

El estudio del déficit a lo largo del periodo 1881-1896 nos ha ilustrado que el gasto federal continuó siendo el elemento esencial de la política de presupuesto. Representa el punto focal en cuanto el gasto federal

[6] Zabludowski, *La depreciación de la plata, op. cit.*; pp. 291-298.

[7] Sobre la naturaleza de la crisis en Argentina, el primero en ilustrar su dimensión esencialmente financiera fue John H. Williams, *Argentine International Trade under Inconvertible Paper Money, 1880-1890,* Harvard University Press, Cambridge, 1920, especialmente pp. 254-260. Recientemen-

pierde el vínculo prexistente con los ingresos y asume una orientación que, con un lenguaje moderno no aplicable para el siglo XIX, podemos caracterizar como inflacionario. Habría sido un gasto inflacionario si no estuviéramos, como hemos recordado más de una vez, en presencia de una economía con un bajo grado de monetarización y en presencia de un mercado que todavía no adquiere la conformación de un mercado único, es decir de bienes y de factores productivos.

No obstante el retorno al déficit de presupuesto, el gasto federal no presenta, todo sumado, las características que hemos destacado para el periodo preliberal. En efecto, una rápida observación de las gráficas VI.3.1 nos dicen que no se perdió la característica esencial asumida en el periodo anterior, es decir, un gasto federal en el cual los subsidios ecónomicos y sociales son significativos.

Sin embargo, a diferencia de lo que aconteció en el periodo precedente, el gasto corriente muestra una tendencia de crecimiento para el gasto civil y una ligera tendencia de contracción para el gasto militar. El gasto federal en fomento económico y cultural, por el contrario, presenta una mayor variabilidad por cuanto crece en modo muy rápido entre 1881-1881 y 1885-1886 para contraerse en modo significativo entre 1885-1886 y 1889-1890 y estancarse en un nivel superior al de 1881-1882 en el periodo 1891-1892/1895-1896.

La evolución de los principales agregados del gasto federal puede sintetizarse en que mientras el gasto total se expandió anualmente del 10.4%, entre 1881-1882 y 1895-1896, el gasto corriente se incrementó a menos de la mitad, el 4.5% anual. La desagregación del gasto corriente en gasto civil y gasto militar muestra que el civil se expande mayormente, del 5.8% anual, mientras el militar lo hace del 3.2% anual, es decir, fue tres veces inferior al incremento del gasto total y casi de la mitad del gasto civil.

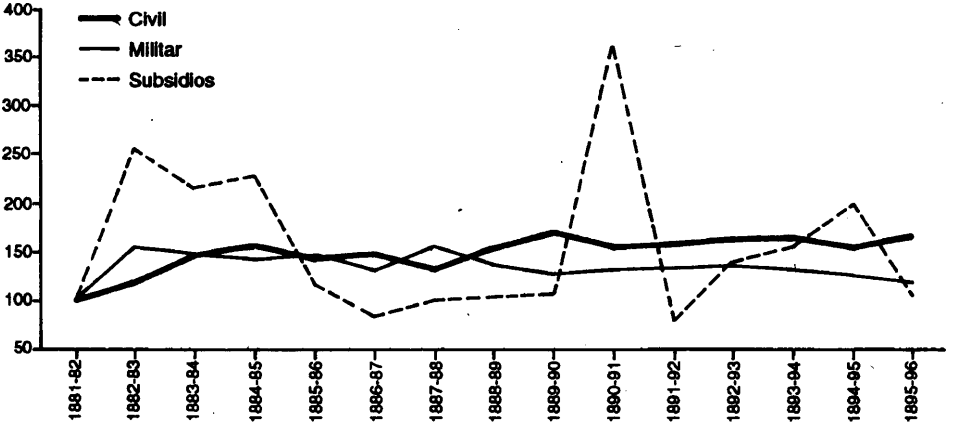
El gasto federal de este periodo consolida la tendencia del periodo precedente favorable a un incremento inferior de los gastos corrientes respecto al gasto económico y cultural. En efecto, estos últimos se expanden con una tasa triple a los corrientes, es decir, del 17.6% anual. Sin embargo, su crecimiento, a diferencia del gasto corriente, se carac-

te Cortés Conde, *Dinero, deuda y crisis, op. cit.*, pp. 209-257 ha mostrado con riqueza esta misma situación. Sobre la crisis en Brasil, véase Graham, *Government Expenditures, op. cit.*, p. 345 y Eulalia María Lahmeyer Lobo, *História do Río de Janeiro*, IBMEC, Río de Janeiro, 1978, vol. II, pp. 456-465. Sobre la diferente naturaleza de esta crisis en los países con avanzado proceso de industrialización, véase Charles P. Kindelberger, *Mannias, Panics and Crashes. A History of Financial Crisis*, MacMillan Press, Nueva York, 1989, pp. 3-24 y 210-226.

GRÁFICA VI. 3.1. *Estructura del gasto federal, 1881-1882/1895-1896 (valores)*



GRÁFICA VI. 3 1. *Estructura del gasto federal, 1881-1882/1895-1896 (índices)*



GRÁFICA VI. 3. 1. *Estructura del gasto federal, 1881-1882/1895-1896 (participación)*



teriza por una marcada irregularidad que lo hace pasar de 7.2 a 16.9 millones de pesos, entre 1881-1882 y 1882-1885, regresar al valor inicial que conserva hasta 1889-1890, para luego expandirse (16.3 millones en 1890-1891) y contraerse hasta 1895-1896. Esta evolución irregular del gasto económico y cultural de la Federación está en relación con la que conoce el servicio de la deuda pública. Si observamos las gráficas II.3.1 y 3.3 vemos que el gasto de fomento y de deuda pública tienen una evolución similar hasta 1886-1887, a partir de esta fecha el gasto de fomento se estanca mientras el de deuda pública se expande enormemente hasta 1891-1892. Todo nos conduce a sostener que la irregularidad del gasto económico y cultural está en estrecha relación al crecimiento, también irregular del servicio de la deuda pública.

El gasto público aparece así segmentado, pues mientras una parte de él, el gasto corriente, es controlado con el fin de que su expansión sea inferior al gasto total, el gasto ecónomico y cultural aparece como descontrolado y sin una lógica con el resultado de presentarse como desbocado, no susceptible de un efectivo control por parte del gobierno. Esta misma característica se presenta en la formación político-económica del presupuesto y la hemos imputado a la ausencia de una verdadera dirección política capaz de dar coherencia a las diferentes demandas y culpable de dejar que la unidad del presupuesto fuera el resultado de la concertación entre los grupos de interés representados en el Congreso. Probablemente esta segmentación fue favorecida, como se ha dicho, por el interés del gobierno en concentrarse en el déficit público, provocando una gran incoherencia tanto de la política de presupuesto como del gasto federal.

Un análisis más atento del gasto federal corriente, que se puede seguir en las gráficas VI.3.1, nos dice que la componente de los gastos civiles es la que conoce el mayor crecimiento al interior del gasto corriente. Los gastos civiles aumentan progresivamente de 7 a 11.8 millones de pesos anuales, entre 1881-1882 y 1895-1896. El gasto militar presenta una tendencia inversa, un lento decrecimiento que los hace descender de alrededor de 3 millones de pesos anuales en el periodo considerado. Una mejor ilustración nos la ofrece la participación del gasto corriente en el gasto total, de la cual emerge una fuerte tendencia cíclica para el gasto civil y militar. El gasto civil presenta tres ciclos 1881-1882/1885-1886, 1886-1887/1891-1892, y 1891-1892/1895-1896, todos caracterizados por una disminución y recuperación de su nivel de partida que los coloca nuevamente en los años de 1890 en una participación de un 25%

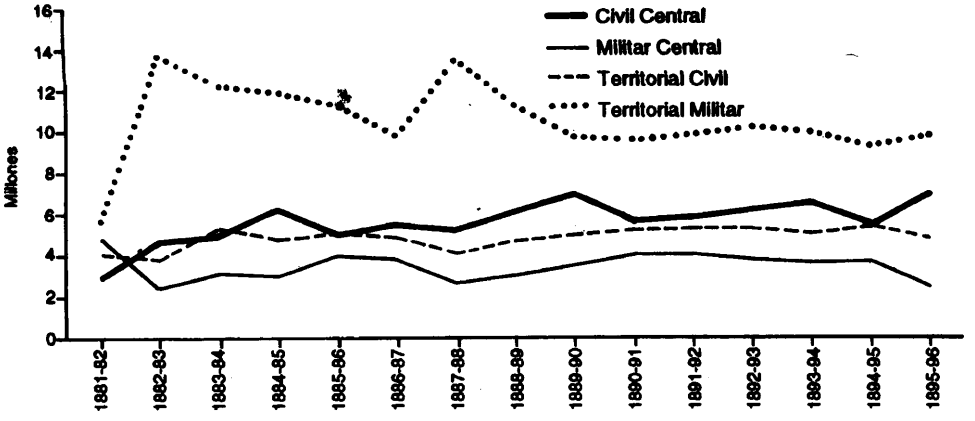
del gasto total. Estos tres ciclos son también reconocibles en el gasto militar con la sensible diferencia que uno solo de ellos, el que va de 1881-1882 a 1886-1887, presenta la característica, notada para los gastos civiles, de contracción y retorno a su participación inicial en el gasto total. Para los otros dos ciclos el punto de llegada del gasto militar es siempre inferior a su punto de partida, pues mientras en 1885-1886 su participación en el gasto total fue de 36.3%, en 1891-1892 fue del 29.5% y en 1895-1896 fue del 25.2%.

A la luz de los elementos que nos ofrece la información de la participación de los gastos corrientes sobre el gasto federal podemos afirmar que el control sobre el gasto corriente ejercido por el gobierno fue más aparente que real. Es más aparente porque no tuvo la capacidad de ejercer sino hasta 1893-1894 una verdadera acción de promoción de las funciones civiles, tarea que le estaba encomendada por la Constitución, lo cual nos indica que su único objetivo fue el de reducir el gasto militar para pasar los ahorros conseguidos, medianamente de 3 millones de pesos anuales al gasto económico.

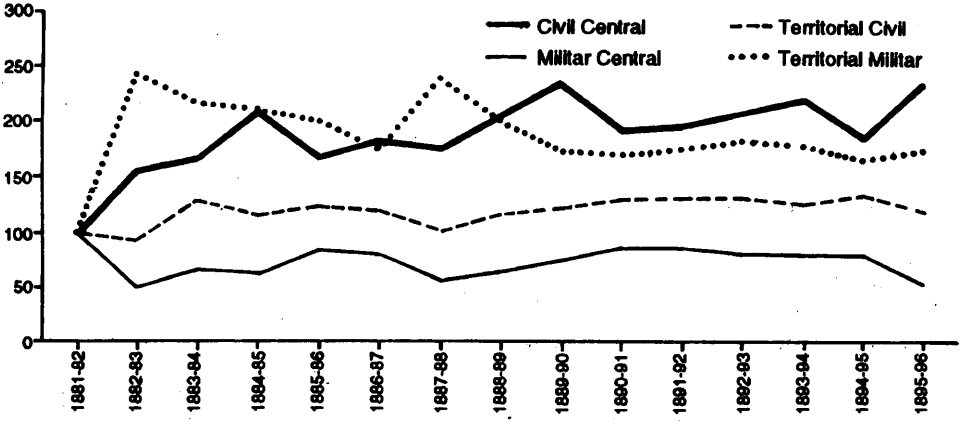
El gasto federal presenta así una vistosa contradicción: una apariencia de un gasto orientado a implementar las funciones civiles y de fomento económico y cultural y una realidad caracterizada por una marcada orientación cíclica que constantemente tiende a destruir lo que ha construido precedentemente. Así, mientras en apariencia se reduce el gasto militar para desarrollar el gasto civil, en la realidad el gasto civil crece poco y mal, con el resultado de que la reducción del gasto militar favorece esencialmente el gasto económico. Sin embargo, si volvemos a observar nuestras gráficas VI.3.1 y 3.3, vemos que también ésta es una engañosa apariencia porque para lo que verdaderamente sirvió la reducción del gasto militar fue para cubrir el servicio de la deuda pública. Esta realidad es bien visible en el ciclo comprendido entre 1885-1886 y 1891-1892, en el cual notamos que en la medida en que se reduce la participación del gasto militar se expande la participación de la deuda pública. A diferencia de lo que aconteció durante la revolución financiera, en que se persiguió la reducción del gasto corriente para expandir el gasto federal productivo, en este periodo se busca la reducción del gasto corriente para cubrir los ingentes déficit generados por una política de presupuesto decididamente irresponsable y que se traducía en un constante engrosamiento de una deuda flotante sin igual en la historia financiera del país en el siglo XIX.

Para tener un cuadro más claro del gasto federal en este periodo, una

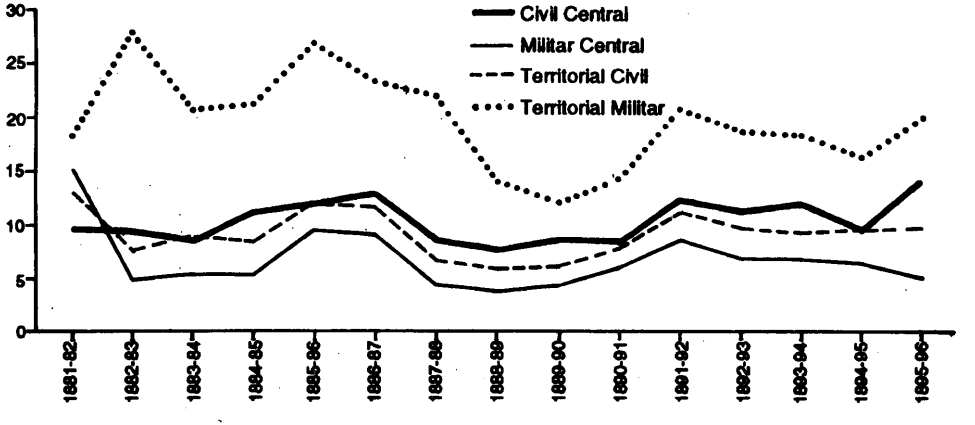
GRÁFICA VI. 3.2. *Estructura del gasto federal corriente, (valores)*



GRÁFICA VI. 3.2. *Estructura del gasto federal corriente, (índices)*



GRÁFICA VI. 3.2. *Estructura del gasto federal corriente, (participación)*



vez descubierto que nuestras gráficas nos presentan una realidad muy diferente de la que nos describen los grandes agregados del gasto federal, conviene desagregar nuestra información, procediendo en primer lugar, a un estudio del gasto corriente y en seguida al del gasto económico y cultural.

Dijimos que las señales más evidentes de la evolución acontecida a nivel del gasto corriente son los que nos provienen del gasto militar. Una ulterior desagregación de estos últimos, que hemos presentado en las gráficas VI.3.2, nos señalan una reducción significativa del gasto militar territorial, el que se ejerce en las diferentes regiones militares, y un estancamiento del gasto militar central, el que se ejerce en la dirección con sede en la Ciudad de México. Es a la reducción del gasto territorial que se deben imputar los ahorros que la Federación realiza en el gasto militar y que hará disminuir su participación en el gasto total desde un 25% a un 20%. Vale la pena agregar que esta decreciente participación del gasto militar territorial en el gasto total no logra consolidarse sino hasta la crisis de 1891-1892, fecha a partir de la cual se nota, a diferencia de lo que aconteció durante los años de 1880, una verdadera tendencia al decrecimiento. Lo mismo puede decirse del gasto militar central, que dibuja una tendencia al decrecimiento sólo a partir de 1891-1892.

La desagregación del gasto corriente entre gasto federal central —el destinado al funcionamiento de los poderes federales y de las secretarías de Estado en la capital federal— y gasto territorial —el destinado al funcionamiento de la administración federal en los territorios y en los estados— nos muestra otro aspecto. A nivel de los valores absolutos, es el gasto de la administración federal central la que se expande mayormente pues su tasa de crecimiento anual fue del 8.5% mientras crece mucho menos la administración federal territorial, sólo del 3.2% anual. Esta disociación del gasto federal civil que, a diferencia de lo que aconteció en la fase histórica precedente, favorece ahora casi exclusivamente a la burocracia en la capital, es un excelente indicador de lo que habíamos supuesto a partir de los grandes agregados del gasto federal: el gobierno no tiene el interés de mejorar los servicios públicos que la ciudadanía demanda. La inercia del gasto civil territorial se convierte así en un óptimo signo del nuevo clima político y económico: la progresiva disociación entre gobernantes y gobernados.

En el capítulo precedente hemos descrito la dificultad con la cual el gobierno llegó a consolidar en los años de 1870 el gasto en subsidios para el fomento económico y para el desarrollo de la instrucción. Llama

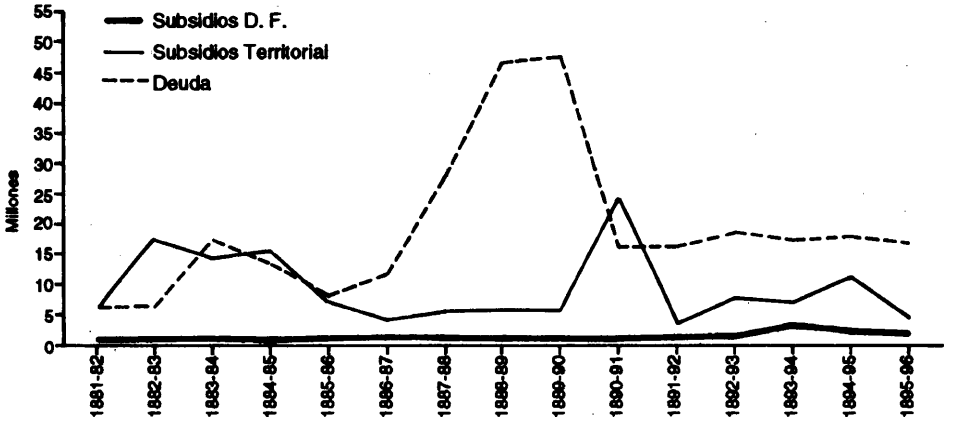
la atención que este nuevo mecanismo no favoreció un crecimiento autosostenido del gasto de fomento. En efecto, en los años de 1870 el gasto de fomento material y cultural fue de un 20% del gasto federal, que fue superado sólo en los años de 1882-1883 y 1884-1885. A partir de este último año no sólo se pierde el nivel alcanzado en los años de 1870 sino que por cinco años consecutivos, entre 1885-1886 y 1889-1890, la participación del gasto productivo fue inferior al 20% e incluso inferior al 10% en los años terminales de 1880. A partir de 1893-1894, una vez restablecida la ortodoxia del presupuesto, el gasto de fomento recupera los niveles de 1870 e incluso los supera. En síntesis, nos encontramos frente a una situación que podemos caracterizar de reducción del gasto público productivo. Tratemos de profundizar nuestro análisis. Si observamos las gráficas VI.3.1 notamos una marcada expansión del gasto en subsidios económicos y culturales entre 1881-1882 y 1884-1885. En estos pocos años fueron gastados 47.3 millones de pesos, es decir, alrededor de 15.8 millones de pesos anuales, provocando una duplicación del gasto económico productivo. Esta duplicación tuvo esencialmente un fin, subvencionar los ferrocarriles, subvenciones que representaron 36.3 millones de pesos equivalentes al 76.7% del gasto de fomento. Sin poner en duda la importancia de la construcción de 4 658 kilómetros de nuevos ferrocarriles entre 1881 y 1884, quisiéramos llamar la atención sobre el efecto que representó esta ingente injección de subsidios para la economía pública.

CUADRO VI.3. *Subsidios económicos, subsidios a ferrocarriles y déficit, 1881-1882/1884-1885*

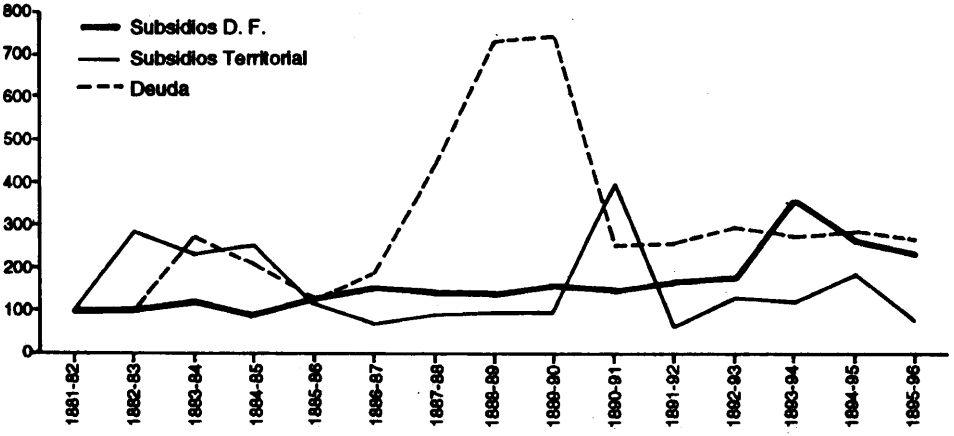
	Sub. económ.	*Sub. ff.cc.*	*déficit*	*Sub.ff.cc/ sub.ec.*	*Def/sub. ff.cc.*
1881-1882	6.2	3.6	11.6	58.1%	31.0%
1882-1883	17.5	12.3	21.5	70.3	57.2
1883-1884	14.5	11.0	25.6	75.9	43.0
1884-1885	15.6	12.9	13.3	82.7	97.0

El cuadro VI.3 nos muestra, en primer lugar, que el *boom* ferrocarrilero descompensó la estructura del gasto público dado que la apropiación de recursos para subvencionar ferrocarriles dejó poco margen

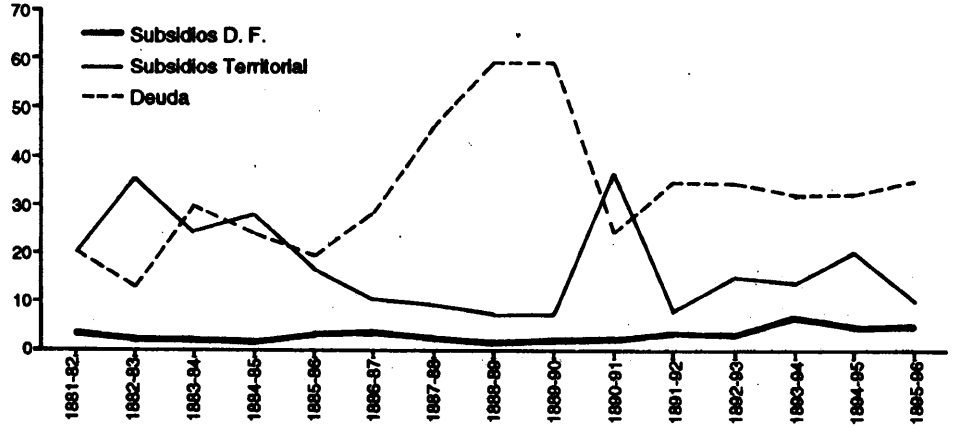
GRÁFICA VI. 3.3. *Estructura del gasto federal de subsidios y deuda pública, (índices)*



GRÁFICA VI. 3.3. *Estructura del gasto federal de subsidios y deuda pública, 1881-1882/1895-1896 (valores)*



GRÁFICA VI. 3.3. *Estructura del gasto federal de subsidios y deuda pública, (participación)*



para incentivar otros sectores y, en segundo lugar, que se trató de un gasto financiado esencialmente a través de déficit, es decir, sustrayendo recursos de la economía para orientarlos, alocarlos, en manos de los empresarios del nuevo sector de los ferrocarriles. A través de esta reorientación de recursos se favoreció, en breve plazo, una economía fuertemente especulativa que en poco contribuía a que el gobierno pudiera aumentar sus recursos, siendo exonerados del pago de derechos de importación los bienes necesarios para la construcción de ferrocarriles. De esta manera, subsidios y exoneración de impuestos dieron como resultado la imposibilidad de reabsorber los pasivos del presupuesto y favoreció, en cambio, la expansión de los mismos. En una economía mayormente comercializada este tipo de fenómeno sería inflacionario, mientras que en el tipo de economía escasamente comercializada, existente en los años de 1880 y de 1890, se originó un fenómeno fuertemente especulativo. El *boom* ferrocarrilero favoreció así la formación de una burbuja financiera, cuyos efectos observamos en el enorme crecimiento del servicio de la deuda pública que pasó de 8.2 a 47 millones de pesos, haciendo subir su participación en el gasto federal de un 19.5% al 59.1%.

Los efectos a mediano plazo fueron peores que los a corto plazo, pues provocó, como puede verse en las gráficas VI.3.3, una fuerte caída de las subvenciones hasta el primer lustro de la década siguiente. Estos efectos, a mediano plazo, pueden ser medidos de mejor manera si distinguimos entre subsidios económicos y subsidios sociales y culturales. Estos últimos crecen muy lentamente entre 1881-1882 y 1887-1888 (de 875 mil a 1.3 millones de pesos), para estancarse en seguida hasta 1895-1896. Así, la tasa de crecimiento de los gastos sociales y culturales fue del 3.5% anual para el entero periodo, del 7.7% para el periodo 1881-1882/1887-1888 y del 0.2% para el periodo 1887-1888/1895-1896. La incoherencia y desarticulación del gasto federal de los años de 1880 tuvo efectos negativos, tanto a nivel económico como a nivel social y cultural, acumulando en este último campo un déficit de servicios públicos que resquebrajó la cohesión nacional que se había creado a partir del ejercicio de un gasto público responsable, no deficitario, y sensible a las demandas ciudadanas.

¿Cómo medir los efectos positivos del gasto federal en la formación de nueva riqueza en un periodo caracterizado por un déficit de presupuesto sostenido? Más allá de la dificultad inherente a una aproximación cuantitativa, una estimación debe tomar en cuenta que el gasto federal, ejercido en una situación de un elevado déficit de presupuesto,

condiciona negativamente la formación de nueva riqueza. De allí que para aproximarnos al impacto del gasto público en la economía real hayamos considerado necesario sustraer del gasto federal la cantidad relativa al déficit.

CUADRO VI.4. *Gasto federal nominal y gasto federal real, 1881-1882/1895-1896 (millones de pesos)*

	1881-1886	*1887-1891*	*1892-1896*
Gasto total (1)	47.5	66.3	52.5
Déficit (2)	14.5	20.3	9.3
Recursos disponibles (3)	33.0	46.0	43.2
Gastos corrientes y subsidios (4)	37.0	35.9	34.7
Diferencia (5)(3-4)	–4.0	+11.9	+8.5
Servicio deuda pública (6)	10.4	30.3	15.0
Creación nueva deuda (7)	14.4	18.4	6.5
Gasto real (8) (4-7)	22.6	17.5	28.2
Gasto real/PIB % (9)*	4.3	2.5	3.4

* Calculado sobre el PIB de 1883, 1889 y 1894, obtenidos a partir de las estimaciones del PIB de 1877 y de 1895 en la hipótesis de una evolución linear del PIB entre 1877 y 1895. El PIB de 1877 (349 millones de pesos corrientes) ha sido estimado por Coatsworth, *Los orígenes del atraso, op. cit.*, p.117 y el de 1895 (852 millones de pesos corrientes) ha sido estimado en *Producto interno bruto por sector*, en *Indicadores económicos: monetarios, financieros y de finanzas públicas*, Banco de México, México, 1991, vol. II, cuadro II-H-1.

El razonamiento subyacente al cuadro VI.4 es que los recursos disponibles para que el gasto federal tenga efectos positivos para la economía es la diferencia entre el gasto total nominal y el déficit del presupuesto. En caso de que los recursos disponibles sean inferiores al gasto real (gasto corriente + gasto de subsidios) se genera nueva deuda con efectos negativos para la economía real, mientras que si los recursos disponibles son superiores al gasto real, la deuda pública se restringe favoreciendo la formación de nueva riqueza.

A partir de este razonamiento podemos decir que, no obstante los recursos disponibles de la Federación aumenten de 40.7 millones de pesos anuales en el periodo 1881-1882/1895-1896 sólo 35.8 millones de pesos anuales son destinados a cubrir el gasto corriente y de subsidios, con el resultado de que la diferencia de 4.9 millones de pesos cubre apenas el 30.1% de la deuda pública y, por lo tanto, se generen anual-

mente 13.1 millones de pesos de nuevo endeudamiento. Estos 13.1 millones de pesos de nueva deuda deben entonces sustraerse al gasto corriente y de subsidios en cuanto representan sustracción de recursos del sector privado de la economía, con el resultado de que la contribución real de la economía pública a la economía real del país sea de 22.7 millones de pesos anuales, equivalentes al 55.8% de los recursos disponibles y al 63.4% de los gastos corrientes y de subsidios.

La evolución de la contribución del sector público a la economía del país disminuyó entonces de 22.6 a 17.5 millones de pesos anuales entre 1881-1886 y 1887-1891, para volver a repuntar hasta 28.2 millones de pesos anuales entre 1892 y 1896. Dicho con otras palabras, su participación en el PIB fue del 4.3% en el primer quinquenio, del 2.5% en el segundo y del 3.4% en el tercero. La conclusión más general a la que podemos llegar es que la participación del gasto federal en la economía global del periodo fue similar a la del último lustro de los años de 1870 y, por lo tanto, el Estado federal no favoreció la formación de nueva riqueza al no poder o no saber controlar el déficit de presupuesto.

3. Los ingresos federales

El gasto federal nos ofrece una imagen negativa de los responsables de la política de presupuesto, de personas impreparadas para el manejo de los recursos públicos, en contradicción con la imagen de clase política favorable a que el Estado federal sea un factor positivo en la formación de nueva riqueza. Esta doble imagen depende de la disociación entre gasto e ingresos federales, que se dio especialmente en la década de 1880. En efecto, la ruptura del vínculo entre gasto federal e ingresos federales establecido en los años de 1870 acontece no sólo porque el gasto federal se sostiene por un déficit público sino también porque los ingresos son inelásticos. En efecto, en todo el periodo se dio una baja correlación entre ingresos y egresos ($r = 0.25477$) y un bajo coeficiente de determinación según el cual el aumento de una unidad de gasto federal depende de un incremento de apenas 0.65 unidades de ingresos. Además los ingresos nominales, medidos en pesos corrientes, crecen del 5.5% anual, mientras los reales, medidos en dólares corrientes, crecen del 2.5% anual. Los ingresos, finalmente, se caracterizan por dos movimientos cíclicos: en el primer ciclo —entre 1881-1882 y 1885-1886— el crecimiento no se sostiene y terminan por ser inferiores a los de la

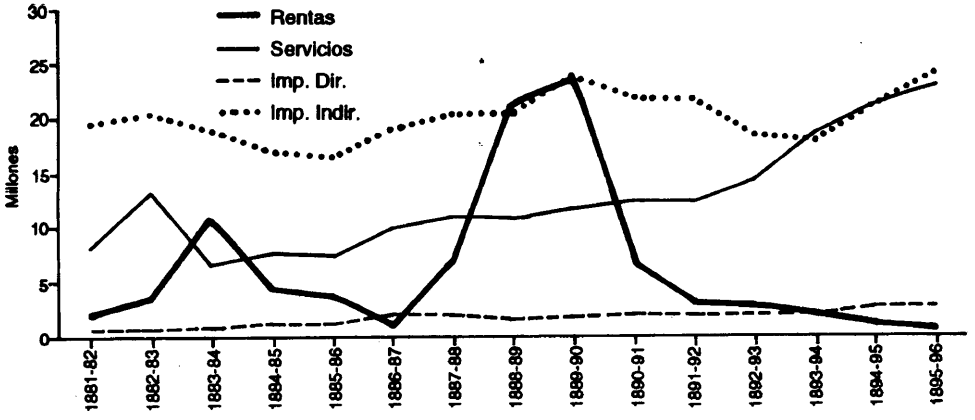
partida, debido en gran medida a la crisis de 1884-1885, y, en el segundo ciclo, entre 1885-1886 y 1892-1893, su amplitud fue incluso mayor, pues partiendo de 28.7 millones de pesos alcanza su punto máximo en 1889-1890 con 60.6 millones de pesos, para descender hasta 37.6 millones de pesos en 1892-1893. Sólo una vez superada la crisis y equilibrado el presupuesto, los ingresos federales empiezan a crecer en modo sostenido. Estos dos movimientos cíclicos requieren de un mejor análisis.

Al observar la evolución de los valores de impuestos y tasas —gráficas VI.4.— se ve claramente que los dos ciclos están estrechamente vinculados a las fluctuaciones que se presentan especialmente en los impuestos indirectos, que golpean al comercio exterior, y a la fuerte expansión y contracción que conocen los productos de las rentas patrimoniales de la federación. Estas últimas tienden a amplificar la inevitable fluctuación cíclica que contradistinguen los impuestos sobre el comercio exterior. En cambio, las tasas de servicios que deberían haber jugado un papel de tipo anticíclico fueron significativas sólo entre 1881-1882/1885-1886, mientras los impuestos directos del distrito y de los territorios federales no dieron una contribución significativa en ninguno de los dos ciclos.

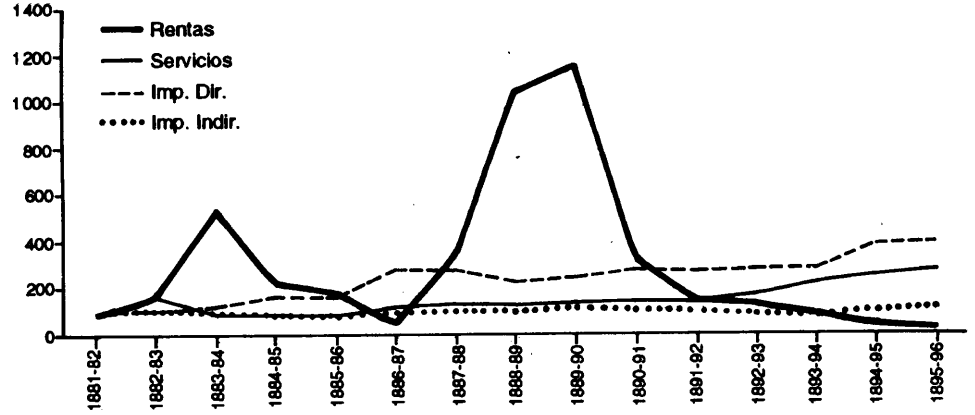
La observación de los índices de estos cuatro grupos de ingresos, nos dicen que los ciclos son influenciados casi exclusivamente de la evolución de las rentas patrimoniales mientras la contribución de los otros tres grupos de impuestos y tasas es relativamente marginal. El papel de las rentas patrimoniales se precisa ulteriormente observando la gráfica relativa a la participación de los diferentes ingresos en los ingresos totales. De ella emerge que en 1883-1884 la participación de las rentas patrimoniales fue del 30% y de casi un 40% en 1888-1889 y 1889-1890 (10.5, 20.9 y 23.3 millones de pesos, respectivamente). Estos altos valores de la renta patrimonial provienen esencialmente de las ventas y arrendamientos que por la información complementaria disponible son esencialmente ingresos obtenidos por la venta de terrenos baldíos del dominio público.

El cuadro VI.5 nos ilustra que la desmovilización del patrimonio inerte de la Federación, inerte en cuanto no producía ningún recurso al Estado, fue realmente imponente. Imponente en términos de hectáreas, más de 60 millones, e imponente en términos de nuevos recursos de que pudo disponer el Estado, 86 millones de pesos. Vale entonces la pena subrayar que de los 63.45 millones de hectáreas, un tercio de las

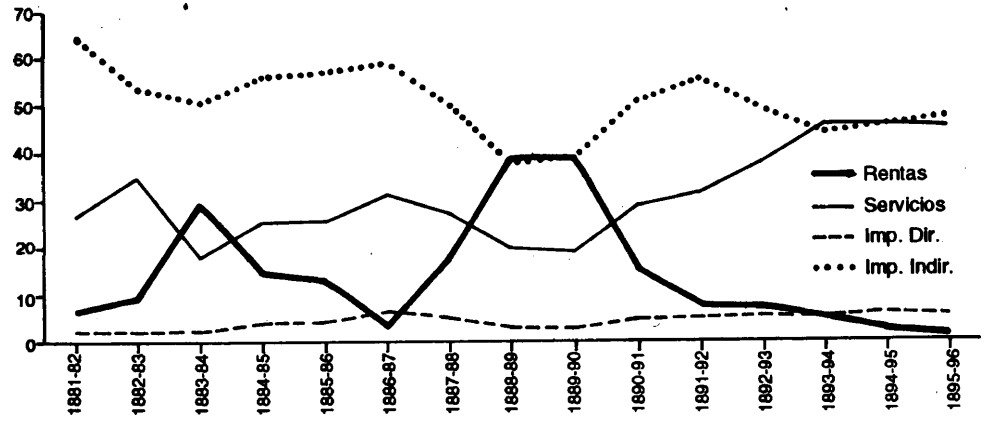
GRÁFICA VI. 4.1. *Estructura de los ingresos federales, 1881-1882/1895-1896 (valores)*



GRÁFICA VI. 4.2. *Estructura de los ingresos federales, 1881-1882/1895-1896 (índices)*



GRÁFICA VI. 4.3. *Estructura de los ingresos federales, 1881-1882/1895-1896 (participación)*



mismas (15.3 millones) sirvieron para compensar las compañías deslindadoras, que obtuvieron un ingreso bruto de alrededor de 27 millones de pesos, y los restantes 48.15 millones de hectáreas fueron vendidos por el Estado a los particulares. El precio de venta de las tierras públicas pasó de 1.4 a 2.1 pesos por hectárea, entre 1881-1885 y 1886-1891, para luego bajar a 1.1 pesos. En otras palabras, el proceso de desmovilización de las tierras fiscales comenzó por las tierras potencialmente más productivas para terminar con las de peor calidad.[8]

CUADRO VI.5. *Tierras públicas vendidas a particulares y compañías privadas, 1881-1896 (millones de hectáreas y de pesos corrientes)*

	Cías.	*Estado**	*Total*	*Total vendido*	*Ingr. Estado*	*$ x ha.*
1881-1885	4.40	13.37	*17.77*	13.37	19.9	1.4
1886-1891	8.80	26.68	*35.48*	26.68	58.2	2.1
1892-1896	2.10	8.10	*10.20*	8.10	8.6	1.1
1881-1896	15.30	48.15	*63.45*	48.15	86.8	1.8

*Incluye tierras públicas, indivisas (0.25 millones de hectáreas) y demasías (5.20 millones de hectáreas).

FUENTE: *Informe que rinde la Secretaría de Fomento sobre colonización y terrenos baldíos*, Secretaría de Fomento, México, 1885 y Romero, *Geographical and Statistical Notes, op. cit.*, pp. 124-125 y 226-228.

El *boom* de las rentas patrimoniales de 1883-1884 y de 1888-1890 coincide entonces con este macizo proceso de transferencia del patrimonio de tierras ociosas de la Federación en manos privadas. Decimos de tierras ociosas porque, como puede verse en nuestro cuadro VI.5, la operación tuvo esencialmente que ver con tierras potencialmente productivas, las que no sólo no tenían propietarios como tampoco productores que las estuvieran utilizando u ocupando en posesión pacífica.

La desmovilización de este gigantesco patrimonio federal nos ilustra

[8] En el *Informe que rinde la Secretaría de Fomento, op. cit.*, se ilustra el producto que recabó dicha Secretaría por la venta de tierras públicas que fue de 8 centavos la hectárea. El precio de venta estimado a partir de los ingresos estatales coincide plenamente con los ilustrados por Romero, *Geographical and Statistical Notes, op. cit.*, p. 125, quien muestra que el precio de venta más bajo fue en 1895-1896 de 0.65 pesos por hectárea para las tierras públicas de Baja California y los precios de venta más altos fueron de 5.60 pesos por hectárea para el Distrito Federal, de 4.50 en Morelos y de 3.35 en Guanajuato, Puebla y Querétaro. Para los otros estados fluctuó entre 1.10 (Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Durango, Guerrero, Oaxaca y Tamaulipas) y 2.50 pesos (Aguascalientes, Colima, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas y Tepic).

hasta qué punto es parte integral de la política de presupuesto del periodo en cuanto fue tenazmente perseguida a lo largo de 15 años para hacer frente a la inelasticidad de los recursos federales y sostener la voluntad de expansión del gasto federal tanto por parte del Congreso como del gobierno. Gracias a la venta de tierras públicas se produjo una maciza transferencia de recursos desde el sector privado al sector público que favoreció una nueva tendencia de la economía pública, desmovilizar los bienes patrimoniales con el fin de crear recursos susceptibles de ser orientados a la formación de capital fijo. En esta forma, además de alinearse México a la tendencia de todos los países liberales de favorecer la formación de capital fijo, se buscó romper la inestabilidad de los ingresos. En efecto, de no mediar la privatización de las tierras públicas, los ingresos federales habrían conocido una tasa de crecimiento negativa del –4.1% anual en vez de la positiva del 3.2% anual entre 1881-1882 y 1885-1886. En el periodo 1885-1886/1893-1894 el ingreso de las rentas patrimoniales tiene un papel menor pues los ingresos totales aumentan con una tasa de 4.9% anual mientras los ingresos, una vez descontados los obtenidos por concepto de rentas patrimoniales, aumentan al 3.1% anual.

La desmovilización del patrimonio inerte de la Federación hace parte de un diseño preciso para hacer progresar la reforma fiscal inacabada en el decenio precedente, a manera de dotar a la Federación de impuestos elásticos. Esta orientación es visible en las gráficas VI.4 que nos muestran que los impuestos directos conocen una expansión lenta pero sostenida a lo largo de todo el periodo, que los impuestos indirectos sujetos a fluctuaciones cíclicas ven un constante descenso de su participación en los ingresos totales y finalmente que la renta de servicios empieza a crecer, una vez superada la crisis de 1884-1885.

Los impuestos directos que se recaudan en el distrito y en el territorio federal que provienen especialmente del 9% de los productos de predios urbanos de la ciudad de México y del 6% sobre el valor de los predios rústicos y urbanos en las municipalidades del distrito y de los territorios federales, reinician su crecimiento a partir de 1884-1885, cuando superan el millón de pesos anuales para alcanzar los 2 millones durante la crisis de 1891-1892 y aumentar a 2.8 millones en el bienio terminal de 1894-1896.[9] La evolución positiva de los impuestos directos hizo aumentar su participación en los ingresos totales, desde el 2.3% en 1881-1882 al 6.3% en 1886-1887, nivel que no volverá a alcanzar hasta la

[9] Sobre la evolución de los impuestos directos, véase Labastida, *Estudio de las leyes federales, op. cit.*, pp. 402-417.

superación de la crisis de 1891-1892. Se trata, en suma, de una evolución modesta no obstante que entre 1886-1887 y 1895-1896 los impuestos directos vean engrosar sus ingresos más por los nuevos impuestos sobre sueldos y salarios federales, que representan medianamente un cuarto de todos los impuestos directos, que por el incremento en valor absoluto y relativo de los impuestos sobre la propiedad raíz que, a lo largo de todo el periodo, fluctuó entre 1.1 y 1.6 millones de pesos anuales, con un valor promedio de 1.3 millones de pesos.

El crecimiento moderado de los impuestos directos tiene entonces poco que ver con un mejoramiento de catastros y padrones de propiedad que habría dado un cariz moderno a estas contribuciones. En efecto, a pesar de las leyes de contribuciones para el distrito y territorios federales de 1882 y de 1885, el avalúo de la propiedad raíz en la capital seguía siendo relativamente bajo, pues era determinado por tres peritos, uno nombrado por el propietario, otro por el gobierno y el tercero de común acuerdo con el resultado de que el avalúo era el valor promedio de lo estimado por los tres peritos. De allí que el impuesto sobre la propiedad raíz no se cobre sobre un valor actualizado de la propiedad y es sólo en 1892 que el gobierno decidió revaluar de oficio en un 50% las propiedades rurales, pero sólo de éstas, del Distrito Federal.[10]

La evolución de los impuestos indirectos sigue la misma tendencia de estancamiento que hemos descrito para los impuestos directos. Ellos reproducen, como puede verse en las gráficas VI.4, los mismos ciclos de los ingresos totales. Esta evolución es, en buena medida, el resultado de que los impuestos sobre el comercio exterior representaron, hasta la crisis de los años de 1890, más de la mitad de los ingresos totales, con el resultado de dar a los ingresos federales una evolución cíclica. En estos impuestos indirectos está incluido el pontazgo, que afecta la introducción de bienes nacionales e importados en el Distrito Federal. El pontazgo, abolido en 1895 en concomitancia con la abolición de las alcabalas interiores que se cobraban en los diferentes estados, conoce una progresiva disminución de su valor y de su participación entre los impuestos indirectos, ya que a partir de 1882 se van liberando muchos artículos afectados por este impuesto. La participación del pontazgo en el total de los impuestos indirectos tiende a estancarse y a no representar nunca más que el 7% del valor de los impuestos indirectos.[11]

[10] Pérez Siller, *Los ingresos federales, op. cit.*, vol. II, pp. 400-404.

[11] Sobre su evolución, véase *op. cit.*, vol. II, pp. 393-397 y especialmente *Exposición presentada*

Las gráficas VI.5 nos muestran la progresiva liberación de los impuestos que gravaban la exportación, con el resultado de que su participación en los ingresos totales llegó a ser apenas del 0.5% en 1892-1893 para repuntar a partir de 1893-1894 y volver a tener una participación superior al 2% a partir de la crisis. Sin embargo, este último incremento representa más una medida para contrarrestrar la crisis de los ingresos federales que una política deliberada de interrumpir la tendencia que venía desde los años de 1860 de liberar completamente a los exportadores.

Más significativa es, a nuestro juicio, la evolución que conocen los derechos de importación que con los aranceles de 1887 y 1891 permitieron una liberalización de las importaciones.[12] La tendencia general de los derechos de importación es de lenta expansión, inferior a la de los ingresos totales, pues su tasa de crecimiento anual fue del 3.5%, con el resultado de hacer decrecer su participación en los ingresos totales desde un 50-55% a un 40-44%. La evolución de los derechos de importación nos da a conocer una novedad interesante respecto a la del periodo precedente caracterizada por una acentuación de los derechos de importación y una liberalización de los derechos de exportación. A partir de los primeros años de 1880, la tendencia a aumentar los derechos sobre las importaciones empieza a perder fuerza y se sostiene a lo largo de todo el periodo. Entre 1881-1882 y 1895-1896, mientras las importaciones crecen un 6.6% anual, los derechos que gravan las mismas se expanden apenas del 3.5% anual.

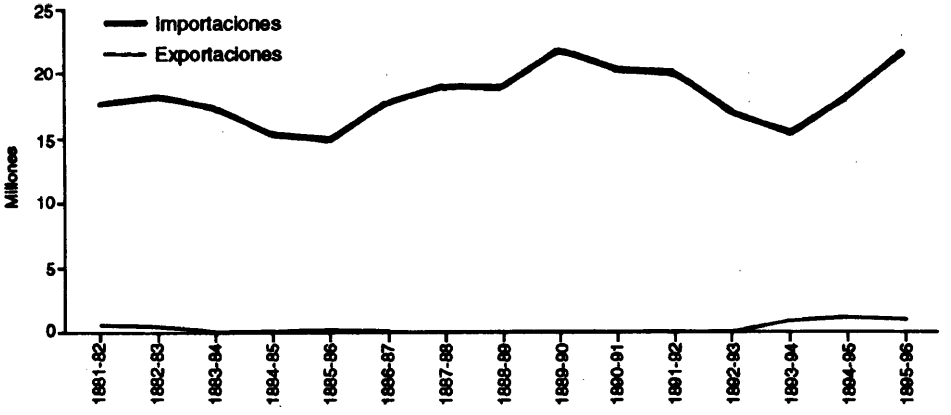
Puede entenderse mejor el proceso de reducción de impuestos sobre las importaciones midiendo la relación porcentual entre valor de las importaciones y derechos aduaneros. En 1881-1882 los derechos aduaneros representaron el 45.1% del valor de las importaciones, el 42.7% en 1886-1887, el 32.1% en 1889-1890 y el 27.2% en 1894-1895. Como puede verse, no obstante el mejor control fiscal que empieza a darse especialmente a partir de los años de 1890 sobre las aduanas marítimas y terrestres, el valor de los derechos aduaneros sobre el valor de las importaciones registra una sustancial reducción que se debe esencialmente a una política fiscal favorable a la liberación de las importaciones.[13]

al Presidente de la República por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Oficina Impresora del Timbre, México, 1896, pp. 4-25.

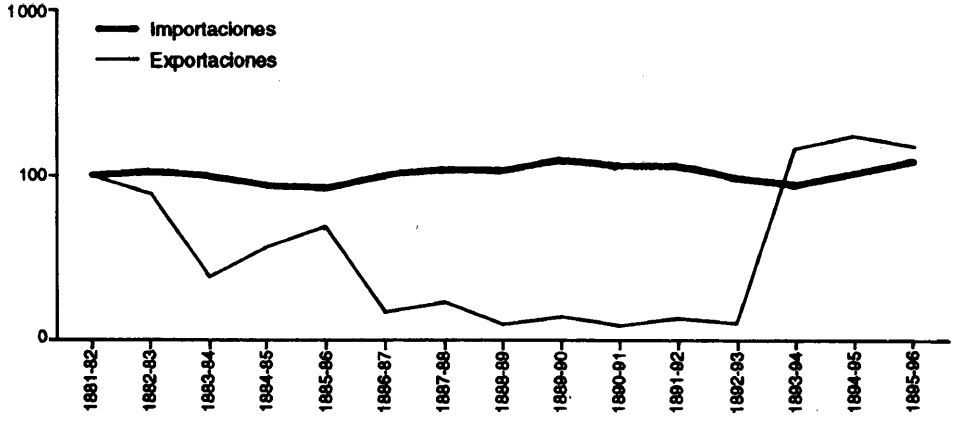
[12] Pérez Siller, *Los ingresos federales, op. cit.*, vol. I, pp. 122-123 y Labastida, *Estudio de las leyes, op. cit.*, pp. 199-234 nos ofrecen el mejor análisis de las normas establecidas por la Ordenanza de Aduanas de 1891.

[13] Los datos del comercio de importación para el periodo de 1881-1882/1887-1888 provienen de la investigación en curso de Paolo Riguzzi sobre *México en el contexto internacional, 1867-1911*

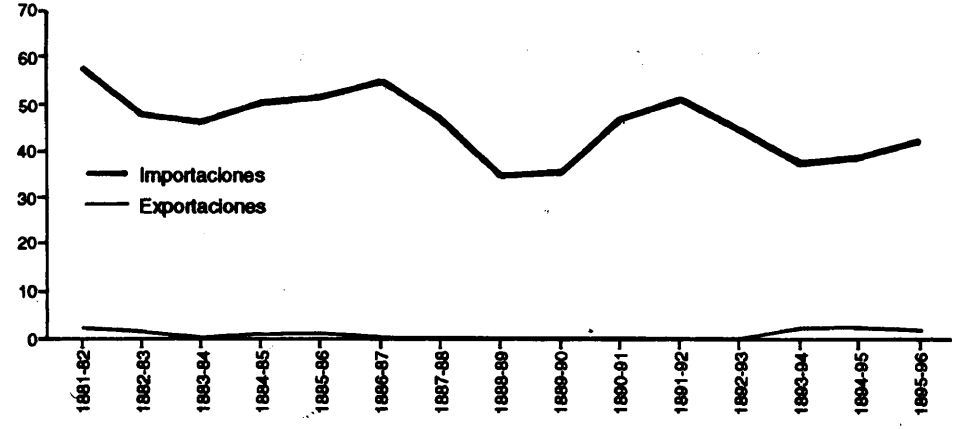
GRÁFICA VI. 5.1. *Impuestos indirectos federales, 1881-1882/1895-1896 (valores)*



GRÁFICA VI. 5.2. *Impuestos indirectos federales, 1881-1882/1895-1896 (índices)*



GRÁFICA VI. 5.3. *Impuestos indirectos federales, 1881-1882/1895-1896 (participación)*



Es importante subrayar, entonces, que la política de liberalización aduanera se extienda en este periodo a las importaciones, la cual nos dice que si en este periodo comenzara un proceso de sustitución de importaciones, éste sería más el resultado del proteccionismo natural, derivado del comienzo de la devaluación de la plata, que de una política aduanera favorable a acrecentar los derechos de importación para defender las manufacturas prexistentes o por motivos puramente fiscales.[14]

Si volvemos a observar las gráficas VI.4 notaremos que el cuarto grupo de ingresos está representado por los ingresos derivados de las rentas de servicios y estas tasas se expanden notablemente tanto en valor absoluto como en valor relativo. En efecto, la renta de servicios crece constantemente en el decenio 1881-1882/1891-1892 y muy rápidamente a partir de 1891-1892 sin verse realmente afectada por la crisis económica de los primeros años de los noventa. Su crecimiento, caso único en los cuatro grupos de ingresos, es subrayado por su mayor participación en los ingresos federales. A mediados de los años noventa representa alrededor del 45% de los ingresos totales mientras en 1881-1882 fue apenas del 27.6%.

La renta de servicios crece del 12.1% anual entre 1881-1882 y 1895-1896, es decir, con una tasa casi doble de la de los ingresos totales (6.8% anual). Esta diferencial en las tasas de incremento nos indica que la renta de servicios junto con las rentas patrimoniales garantizan el crecimiento de los ingresos federales ordinarios. Entre 1881-1882 y 1891-1892 mientras las rentas de servicio crecen con una tasa del 9.9% anual, los ingresos totales lo hacen apenas con el 6.7% anual. En los primeros cinco años de la década de 1890, entre 1892-1893 y 1895-1896, mientras

y los del periodo 1888-1889/1895-1896 de las *Estadísticas económicas del Porfiriato. Comercio exterior de México, 1877-1911, op. cit.*, México, 1960, pp. 43-44. Hemos utilizado los datos de las importaciones en pesos corrientes de cada año y nuestros cálculos no comprenden los años de 1890-1891 y 1891-1892 en cuanto ausentes de las *Estadísticas económicas*. De allí la diferencia en la tasa de crecimiento de los derechos de importación que comprenden dichos años y la tasa de crecimiento de los mismos excluyendo los años para los cuales no se dispone de la información.

[14] Fernando Rosenzweig, *El desarrollo económico de México de 1877 a 1911*, en Cárdenas *Historia Económica de México, op. cit.*, pp. 61-62. La idea de que en este periodo y en el siguiente de 1896-1911 hubo un proteccionismo por motivos fiscales nos parece provenir de Matías Romero, quien en 1898 escribe que "our tariff is a highly protective one, as we have always maintained a very high rate of import duties [...] The causes which have induced such a high tariff are twofold: first, that, in a great measure, protective ideas have prevailed; secondly, and especially, the need of revenue, and the idea that the higher the rate of duties the larger would be the revenue collected. A new source of protection has been created by the depreciation of our currency, which act as a powerful protection to our home commodities in a favor of our manufacturers to desadvantage of the great body of consumers", *Geographical and Statistical Notes, op. cit.*, p. 143.

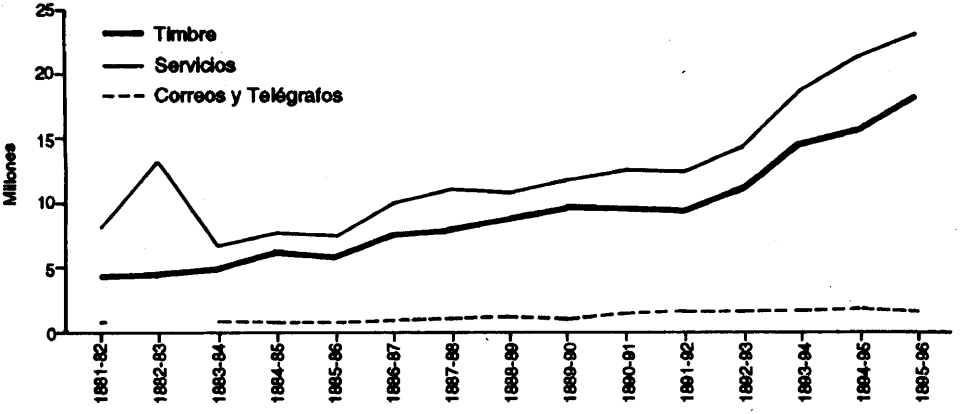
los ingresos totales siguen creciendo con una tasa similar a la de los años ochenta (6.9% anual), las rentas de servicio crecen al doble del decenio precedente llegando al 17% anual, es decir, casi tres veces la tasa de crecimiento de los ingresos totales. Podemos por lo tanto concluir que la renta de servicios representó el ingreso federal más dinámico y el que dio al Estado recursos crecientes a lo largo del entero periodo. Su dinamicidad nos dice que la reforma fiscal de los años de 1870, que se vio frenada por una fuerte oposición del Congreso y de los intereses que temían un exceso de imposición fiscal, empezó a dar sus frutos en el curso de los años de 1880.

Una desagregación de las rentas de servicios nos puede permitir una mejor comprensión de esta novedad fiscal y hacernos comprender la política fiscal implementada en los años de 1880.

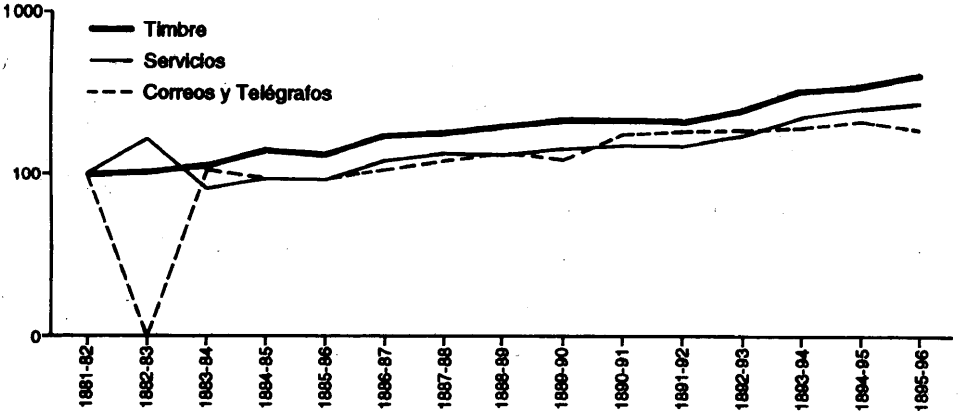
Antes de proceder al análisis desagregado de las rentas de servicio conviene tener presente que la rama más importante de este grupo de ingresos federales es los productos del timbre. El timbre es una tasa federal sobre documentos y libros contables y sobre los ingresos de los municipios y de los estados a los cuales, a partir de 1881, se agregó una tasa sobre el tabaco, licores, artículos de lujo y mercaderías nacionales y extranjeras. La participación de la renta del timbre en la renta de servicios pasa del 31.9% en 1881-1882 al 79.1% en 1885-1886 para sostenerse en este nivel hasta mediados de los años de 1890. Otra tasa representativa es la renta de correos y telégrafos, cuya participación en la renta de servicio fluctúa entre el 10% y el 12% a lo largo de todo el periodo considerado. De allí que un análisis desagregado de la tasa del timbre y de correos y telégrafos nos puede ayudar a comprender las motivaciones subyacentes que dan a la renta de servicios su característica de ser el ingreso federal más dinánico a lo largo del entero periodo 1881-1882/1895-1896.

Como podemos ver en las gráficas VI.6, la evolución de la renta del timbre y de la tasa de correos y telégrafos es muy similar a la de la renta de servicios; la misma tendencia general, pero diferente ritmo de crecimiento para ambas rentas. En efecto, las tasas de crecimiento nos dicen que en el periodo 1881-1882/1891-1892, la renta de servicios crece, anualmente, 9.9%; la del timbre, 8.5%, y la de correos y telégrafos, 5.8%; y, para el periodo 1891-1892/1895-1896, la renta de servicios crece 17%, la del timbre 18.2% y la de correos y telégrafos 1.2%, anualmente. En síntesis, una acentuación de la renta económica, la del timbre, y una reducción de la renta de un servicio público, la de correos y telégrafos.

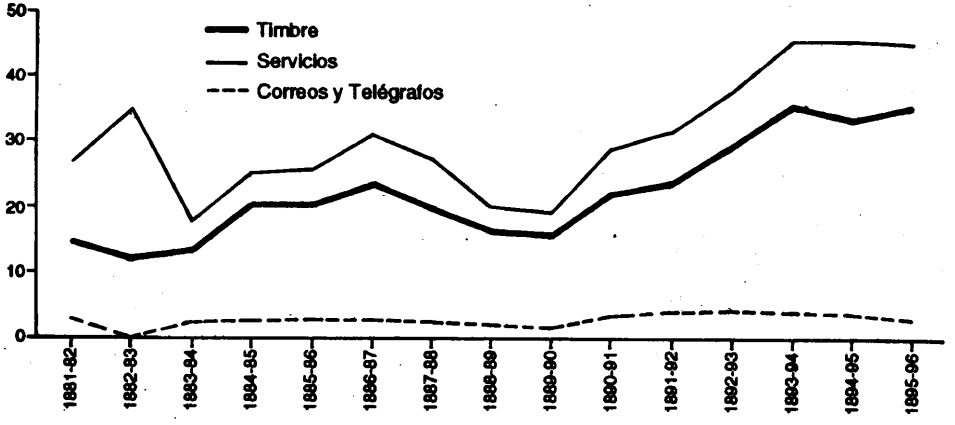
GRÁFICA VI. 6.1. *Renta de servicios federales, 1881-1882/1895-1896 (valores)*



GRÁFICA VI. 6.2. *Renta de servicios federales, 1881-1882/1895-1896 (índices)*



GRÁFICA VI. 6.3. *Renta de servicios federales, 1881-1882/1895-1896 (participación)*



Detengámonos un momento en la renta de correos y telégrafos porque nos ofrece un elemento adicional para comprender mejor el nacimiento de un déficit de servicios públicos en los años de 1880. El correo y el telégrafo eran considerados un servicio público con un fin social y cultural en cuanto acercaba las personas y favorecía el desarrollo de la actividad económica. Entre 1879-1880 y 1883-1884, los ingresos por correos y telégrafos fueron de 920 000 pesos y el costo de ambos servicios fue de 1 435 000 pesos anuales, con el resultado de que la subvención de la Federación representó el 35.8%; en el quinquenio de 1884-1885/1888-1889 los ingresos fueron, anualmente, de 973 000 pesos y el costo de los servicios 1 738 000 pesos, con el resultado de que la subvención federal fue del 44%; y en el quinquenio de 1889-1890/1893-1894 los ingresos fueron de 1 595 000 pesos y el costo del servicio de 2 222 000 pesos anuales, lo cual significa que la subvención federal se redujo al 28.2%.[15] La información nos señala que, no obstante el incremento cuantitativo de telégrafos y de oficinas de correos, no parece haberse dado un mejoramiento cualitativo del servicio público, pues el incremento de las tarifas alejó de este servicio a los ciudadanos de bajos ingresos en los primeros años de 1890.[16]

El crecimiento de la renta de servicios se presenta asociado a la expansión de la renta del timbre cuya evolución sigue un recorrido inverso a la ilustrada para el comercio exterior: incrementar los ingresos del Estado federal a partir de una mayor coerción sobre los consumos internos. Esta política fue implementada con decisión, no obstante las resistencias tanto de productores, comerciantes y consumidores. La política de transferir sobre el consumo interno las progresivas desagravaciones que se fueron dando en el comercio exterior, en especial en el de importación, no encontró una fuerte oposición del Congreso.[17] No la encontró porque el Congreso, conociendo el déficit profundo del presupuesto de la Federación, sabía perfectamente que la persistencia del gasto de fomento dependía de la posibilidad de introducir nuevos impuestos que gravaran el consumo.

Las gráficas VI.6 nos permiten observar que el crecimiento de la renta del timbre es extremadamente lenta entre 1881-1882 y 1884-1885 y que

[15] Romero, *Geographical and Statistical Notes, op. cit.*, pp. 121-123 y 224-225.

[16] Macedo, en su *Comunicaciones y obras públicas, op. cit.*, p. 270, sostiene, apoyándose en el informe de Manuel de Zamacona, director de correos en 1900, que los progresos del correo "pueden, sin hipérbole, ser calificados de asombrosos".

[17] Véase el cap. III § 2.2.

en 1885-1886 registra incluso una disminución del 4.5% respecto al año precedente. Su evolución nos indica que la implementación de la renta del timbre sobre el consumo conoció a lo largo de cinco años una fuerte oposición de comerciantes y productores, y dio origen incluso a una resistencia pasiva de parte de los consumidores. El gobierno no subestimó esta oposición y optó por una lenta introducción del impuesto sobre el consumo. En 1880 impuso el timbre a las medicinas y especialidades farmacéuticas, en 1881 al tabaco de todo tipo y a los productos manufacturados, nacionales y extranjeros, y en 1884 a los demás productos, nacionales e importados. No obstante esta política gradualista, la oposición fue tan fuerte que en 1885 el gobierno se vio obligado a reformar lo reformado, es decir, se redujeron las cuotas con las cuales inicialmente se había gravado las mercaderías y se rebajó incluso la tasa sobre los pasajes de ferrocarriles.[18]

El Congreso y el gobierno lograron a pesar de todo dar vida a un impuesto interno sobre el consumo de manufacturas nacionales y extranjeras e introducir una sustancial novedad fiscal. Ella consiste en que por primera vez se aplica cabalmente el concepto fiscal liberal de que los ingresos federales debían descansar prioritariamente sobre el consumo. El nuevo impuesto, cobrado directamente a los productores y a las casas importadoras, favorece a las manufacturas nacionales que pagan un porcentaje inferior a las manufacturas extranjeras y es universal en cuanto afecta, en modo diferenciado, en función a su capacidad de consumo, a todos los habitantes del país. A través del impuesto sobre el consumo se materializa el principio liberal de la igualdad fiscal, según el cual todos los ciudadanos son llamados a contribuir, según su consumo individual, a la manutención del Estado. En virtud de este principio fiscal liberal se podría expandir el mismo concepto de ciudadano en cuanto la universalización del impuesto permitía sostener que todos los contribuyentes, por el hecho de sostener el Estado, debían ejercitar directamente sus derechos ciudadanos. Se afirmó así el principio de una cabeza un voto que era un desafío al imperante sistema electoral indirecto.

La introducción de un impuesto federal sobre el consumo se configuró como una segunda imposición a los mismos bienes que, en virtud de su soberanía financiera, aplicaban los estados de la Federación. De allí que la imposición federal planteaba la cuestión institucional de

[18] Carmagnani, *El liberalismo, los impuestos internos, op. cit.*, p. 483 y Pérez Siller, *Los ingresos federales, op. cit.*, vol. I, pp. 157-163 y vol. II, pp. 370-372.

determinar en qué medida se lesionaba la soberanía fiscal de los estados, en vista de que los ingresos de muchos de ellos dependían de la alcabala, es decir, de una imposición preliberal sobre la circulación estatal de mercaderías. Así, el impuesto federal sobre el consumo terminó por reactivar la tensión entre la Federación y los estados pero, a diferencia de la que se dio en los años de 1870, en la década de 1880, se caracterizó por ser específica y no general. Fue específica en cuanto versó sobre un único punto: si la imposición sobre el consumo corresponde a la Federación o a los estados, ya que ni la Federación ni los estados ponían en tela de juicio la importancia y el significado de la tasación sobre el consumo.

La cuestión era de difícil resolución porque, como se vio en el debate relativo a la abolición de las alcabalas en 1882, ponía en tela de juicio el federalismo fiscal y por lo tanto su resolución no podía depender simplemente de una concertación entre Congreso y gobierno. La disyuntiva era si

> la soberanía de los estados se opone a la unidad de la acción administrativa [y si la centralización] aun cuando fuera parcialmente, sería un golpe de muerte a la soberanía de los estados, es decir, el derrumbamiento de una de las bases en que descansa el edificio representativo, democrático, federal.[19]

De allí que para superar la tensión institucional el Secretario de Hacienda Dublán convoque en 1883 a una Conferencia de los representantes de los estados, un órgano no previsto por la Constitución, con el fin de que se debatiera y se hiciera una recomendación a los poderes federales de cómo solucionar la entera cuestión.

El debate demostró, durante la Conferencia, que todos los representantes de los estados concordaban en la necesidad de dar una salida positiva al problema de los impuestos sobre el consumo que permitiera la abolición de las alcabalas en los estados que aún la conservaban y que eran vistas como un obstáculo al progreso económico liberal. Para alcanzar este objetivo, había que establecer qué tipo de restricciones tiene la soberanía de los estados, en especial la fiscal. La mayoría de los representantes sostuvo que las restricciones de la soberanía fiscal son

> sólo las que la equilibran con la federal, y no las que la suprimen refundiéndola en ésta; sólo las que el mismo principio federal impone, y no las que al

[19] Labastida, *Estudio de las leyes federales*, *op. cit.*, p. 193.

mismo Poder constituyente le agrade establecer [con el resultado de que] en materia de impuestos, existen también estas restricciones, pero agregaré al mismo tiempo que ellas no pueden llegar hasta destruir el derecho de taxación de los Estados; éstos tienen la prohibición, es cierto, de decretar impuestos marítimos, pero ello no es motivo para que se extienda también a los interiores.[20]

La recomendación de la Conferencia de los representantes fue la de no innovar, recomendación que fue transformada en iniciativa de ley por parte del gobierno el 15 de diciembre de 1883, con el resultado de que se mantuvo en los años de 1880 la doble imposición: la federal sobre los consumos y la de los estados sobre la circulación.[21]

La crisis económica de 1891-1893 favoreció una ulterior expansión de la única fuente cierta de ingreso para la Federación, la que afectaba el consumo, permitiendo la progresiva resolución de la tensión impositiva entre Federación y estados. En efecto, entre 1892 y 1895 se aumentan todas las cuotas del timbre relativas a libros y documentos contables, a la contribución federal sobre los ingresos de las municipalidades y de los estados, a las manufacturas nacionales e importadas y se extiende a las pertenencias mineras, a la producción minera y a las compañías de seguro.[22] El resultado fue que los ingresos del timbre no sólo no resintieron los efectos de la depresión económica sino que empezaron, como puede verse en las gráficas VI.6, a conocer un incremento considerable. Esta expansión de la renta del timbre no determinó una modificación estructural significativa de la misma en tanto que en 1890 y en 1895 los impuestos sobre el consumo representaron el 30% de la renta del timbre.[23]

Las necesidades financieras asociadas a la crisis de 1891-1892 ponían en evidencia el límite de la tasación federal sobre los consumos: su ulterior crecimiento requería de una modificación de su estructura interna que la hiciera pasar de una renta a un impuesto indirecto. Para que ello aconteciera se debía resolver la cuestión de la doble imposición fiscal sobre los mismos bienes, lo cual podía acontecer si los estados aceptaban sustituir la alcabala con otra fuente de ingreso, teniendo presente

[20] Intervención de Ignacio Vallarta, 28.11.1883, en *Conferencia de los Representantes de los Estados, 1883*, Imprenta del Gobierno, México, 1884, p. 131.

[21] El dictamen de la Conferencia de los representantes de los Estados, 14.12. 1883, no se encuentra en la publicación antes citada y puede verse en Yáñez Ruiz, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política, op. cit.*, pp. 298-301.

[22] Pérez Siller, *Los ingresos federales, op. cit.*, vol. I, pp. 157-163 y vol. II, pp. 374-379.

[23] Véanse los datos desagregados de la renta del timbre para 1875-1911 en mi *Liberalismo, los impuestos internos, op. cit.*, pp. 479-482.

que las alcabalas representaban un 34.5% de los ingresos de los 20 estados de la República en los años de 1880.[24]

La nueva ronda de debate público comenzó en 1890 al convocarse siempre por parte del Secretario de Hacienda Manuel Dublán, una nueva conferencia que esta vez, a diferencia de la anterior, debería reunir a los gobernadores de los estados.[25] Esta nueva conferencia se inauguró el 5 de febrero de 1891 y a ella concurrieron nuevamente los representantes de los estados a quienes se les presentó un proyecto elaborado por tres comisiones unidas que había presidido el mismo Secretario de Hacienda. La idea central del proyecto era la de

> suprimir la alcabala en todas sus formas y denominaciones; crear un solo impuesto sobre la mercancía, que decretará el Poder federal; entregar a los estados el producto que dé la nueva contribución dentro de sus respectivos límites territoriales, y al Erario federal el del Distrito y territorios para sustituir el importe de las alcabalas.[26]

De esta manera, "los Estados conservan libertad absoluta para arreglar su legislación fiscal; y el segundo, que la atribución que se propone al Poder federal es puramente convencional, y será el resultado de un pacto, de un compromiso espontáneamente celebrado".[27]

La propuesta iba en una dirección muy nueva porque el proyecto de ley elaborado por las comisiones sostenía que

> el impuesto será precisamente sobre el consumo [y que la] cuota será uniforme en todos los Estados [...] y no podrá exceder de un ocho por ciento [sino también que] el pago de impuesto se hará con estampillas especiales que emitirá la Federación, las cuales se entregarán a los Gobiernos de los Estados proporcionalmente, para que por su cuenta hagan la recaudación de lo que importe el impuesto de consumo dentro de sus respectivos límites territoriales.[28]

Así, no obstante que la Federación se vería privada de un 30% de ingresos derivados de la renta del timbre el principio federal no se vería

[24] Yáñez Ruiz, *El problema fiscal, op. cit.*, vol. II, pp. 299-300. El autor proporciona la información elaborada por la Secretaría de Hacienda para la Conferencia de los representantes de los estados de 1883.

[25] *Circular del 8.12.1890*, en *op. cit.*, vol. II, pp. 335-339.

[26] *Proyecto presentado a la conferencia de representantes por las tres comisiones unidas*, Imprenta del Gobierno, México, 1891, pp. 8-9.

[27] *Op. cit.*, pp. 9-10.

[28] *Op. cit.*, p. 28.

lesionado y al mismo tiempo se "acabaría con todas las molestias, abusos, obstáculos y vejaciones" de la existente norma fiscal.[29]

La oposición al proyecto del gobierno vino de parte de un solo representante de los estados, el del Distrito Federal, José Yves Limantour, quien sostuvo una posición distinta: derogar las alcabalas atribuyendo a los estados lo que percibía la Federación por concepto de contribución federal con el fin de que percibiendo "ese mismo 25 por ciento en provecho propio [...] pudieran aplicarlo a las necesidades de sus respectivos presupuestos". Pero la Federación podría colmar esa pérdida que estima en 6 millones de pesos anuales, a través de una elevación del 5% de los derechos de importación, de un 0.5% adicional sobre las cuotas del timbre y "una contribución sobre aguardientes y bebidas alcohólicas".[30] En esta forma, concluía Limantour, "el problema de la abolición de las alcabalas es susceptible de resolverse sin conmover los cimientos del edificio social; más aún, sin romper el equilibrio de la Hacienda Federal ni perturbar la de los Estados".[31]

La muerte de Dublán, la crisis económica y seguramente la oposición del nuevo Secretario de Hacienda Matías Romero hicieron fracasar el nuevo proyecto de abolición de las alcabalas que habría reforzado el principio liberal de los impuestos sobre el consumo. En 1895, el Secretario de Hacienda Limatour, conociendo bien la escasa resistencia que opondría el Congreso, envió una iniciativa de ley según la cual los estados no podrán "gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales y extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales".[32] La aprobación de la reforma constitucional que abolía la alcabala era favorecida, como lo señala el mismo Secretario de Hacienda, por la eliminación del déficit de presupuesto y por la recuperación del precio de la plata en el mercado internacional, condiciones que permitían la reforma fiscal sin que provocara una disminución de ingresos federales.[33] La aprobación de la reforma constitucional que impedía a los estados acuñar moneda, emitir papel moneda, regular el tránsito de personas y mercaderías, e imponer impuestos sobre la circulación y consumo de bienes nacionales y extranjeros fue aprobada el 1º

[29] *Op. cit.*, p. 7.

[30] José Yves Limantour, *Breves apuntes para un proyecto de la abolición de las aduanas interiores de la República*, Imprenta de J. F. Jens, México, 1891, pp. 8 y 16.

[31] *Op. cit.*, p. 29.

[32] *Iniciativa de reformas constitucionales para la abolición de alcabalas, 30.05.1895, Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1894-1895*, doc. 239.

[33] Limantour, *Apuntes sobre mi vida pública, 1892-1911, op. cit.*, pp. 54-56.

de mayo de 1896 después de un debate congresual favorecido por un dictamen muy favorable de las comisiones unidas de hacienda y puntos constitucionales sustentado en el dictamen de Luis G. Labastida.[34]

El análisis de las transformaciones de la renta del timbre y de la abolición de las alcabalas de los estados nos ilustra en qué medida se ha interiorizado y traducido en una realidad fiscal el concepto liberal de la imposición sobre el consumo interno. Este avance de la nueva realidad se dio esencialmente en los años de 1880, mientras en los años de 1890 la idea de gravar el consumo se asocia con otra, que se puede y debe afectar un sujeto fiscal diferente: el capital extranjero. En efecto, entre 1892-1895 se introducen dos impuestos completamente nuevos, el que afecta los títulos y las propiedades mineras y el que grava el valor de los metales preciosos. Así, el ideal liberal de hacer del consumo el principal ingreso federal tiende a paralizarse, pues mientras en 1890 el consumo representaba el 30% de los ingresos del timbre, en 1895 el consumo representa apenas el 16% de los mismos ingresos.

Un problema de particular importancia, asociado a los ingresos federales es la eficiencia de su administración, es decir, en qué medida la administración financiera pudo recabar mayores ingresos con un gasto burocrático menor. Una primera respuesta a esta interrogante la había ofrecido el gasto corriente al decirnos que el funcionariado territorial no se expande. Un indicador más preciso de la eficacia administrativa de la Federación proviene de la relación entre ingresos totales y costo de la recaudación de impuestos y tasas que conocemos para los derechos aduaneros, la renta del timbre y los impuestos directos del Distrito Federal.

CUADRO VI.6. *Relación ingresos y costos de recaudación, 1875-1895*

	Aduanas	*Timbre*	*Directos*	*Total*
1875-1880	6.9	9.7	7.5	*5.6*
1880-1885	7.3	8.8	10.4	*7.7*
1885-1890	10.3	8.5	9.1	*9.7*
1890-1895	10.4	7.8	7.9	*9.3*

FUENTE: Romero, *Geographical and Statistical Notes, op. cit.*, pp. 147-149.

[34] Tena Ramírez, *Leyes fundamentales, op. cit.*, p. 711. Los dos dictámenes han sido publicados por Yáñez Ruiz, *El problema fiscal, op. cit.*, vol. II, pp. 384-414.

La relación entre ingresos y costos de recaudación nos indica que la eficiencia del aparato administrativo de hacienda, encargado de ejercer la coerción fiscal, empeoró notablemente en los años de 1880 y mejoró en el primer quinquenio de la década siguiente. Esta deficiencia administrativa es visible sobre todo en las aduanas y en la recaudación de los impuestos directos del Distrito Federal, mientras es observable una mayor eficiencia a nivel de la renta del timbre, que ve una progresiva reducción de su costo administrativo de recolección.

Los rendimientos de los principales grupos de ingresos sintetizan bastante bien los diferentes elementos que presentamos en el análisis de los ingresos federales. El ingreso más dinámico es la renta del timbre mientras se asiste a una reducción de importancia de los derechos aduaneros gracias a la liberalización de las exportaciones y a la detaxación progresiva de los bienes importados. Estos elementos nos permiten decir que la política fiscal de los años de 1880 y de los primeros de la última década se presenta como una continuación de la política implementada en los años de 1870,que preveía una acentuación de los ingresos derivados de tasas e impuestos internos y una contemporánea liberalización de los gravámenes fiscales sobre el comercio exterior.

Una manera de evaluar el impacto de la política de ingresos de la Federación es a través de la presión fiscal per cápita, que hemos calculado simplemente a través de la relación entre ingresos totales y población total, y su relación con el producto interno bruto.

A partir de la información disponible y sin olvidar que no toda la

CUADRO VI.7. *Presión fiscal y PIB per cápita, 1877-1895 (pesos corrientes)*

	Presión fiscal total	*Presión fiscal servicios*	*PIB p.c.*	*Presión fiscal total/PIB%*	*Presión fiscal interna/PIB%*
1877	2.18	0.55	36.13	6.0	1.5
1880	2.58	0.64	—	—	—
1885	2.64	0.68	—	—	—
1890	3.66	1.06	—	—	—
1895	4.00	1.81	58.30.	6.8	3.1

FUENTE: Para la población, *Estadísticas económicas del Porfiriato. Fuerza de trabajo y actividad económica por sectores, op. cit.*, p. 25 y para el PIB per cápita, Coatsworth, *Los Orígenes del atraso, op. cit.*, p.117.

población se encontraba integrada en los circuitos comerciales, podemos afirmar que se dio una incorporación de población al mercado y por lo tanto al interior del sistema impositivo. Este fenómeno es visible en el incremento de la presión fiscal medida a partir de la relación entre población total y producto de la renta de servicios. En efecto, la tasa de crecimiento de la presión fiscal interna, que pasó de 0.55 a 1.81 pesos per cápita entre 1877 y 1895, es del 5.9% anual, es decir, tres veces superior a la tasa de incremento demográfico y más del doble del incremento del PIB per cápita que fue del 2.5% anual. La expansión de los ingresos internos depende entonces más de la integración de población en el mercado de bienes que del incremento de la capacidad de consumo per cápita. Nuestro análisis da entonces plena razón a los liberales que sostenían la necesidad de hacer reposar el crecimiento de los ingresos federales sobre los recursos internos y, en modo especial, sobre la capacidad de consumo de bienes y servicios públicos.

La presión fiscal, es decir, la relación entre ingresos totales y población total, nos muestra un crecimiento mucho más lento, pues pasa de 2.18 a 4 pesos entre 1877 y 1895, con una tasa de incremento superior a la del crecimiento demográfico y similar al del PIB per cápita. Si usamos este segundo indicador podemos llegar a la conclusión de que la presión fiscal per cápita creció, como sostenían los liberales, en la medida que se generó nueva riqueza reforzando así la idea de que el Estado debía ser un promotor de ella y no un saqueador.

La presión fiscal nos permite llegar al corazón de un problema esencial: el de la equidad fiscal que, como sabemos, es uno de los grandes temas del liberalismo. El análisis de los datos del cuadro VI.7 nos indican que hubo una tendencia hacia una inequidad fiscal porque la diferencial entre presión fiscal total y presión fiscal interna nos señala que mientras la primera crece del 2.7% anual, la segunda lo hace del 5.9% anual, con el resultado de que el peso fiscal recae mayormente sobre los consumidores con una menor capacidad de consumo y, por lo tanto, con un menor ingreso per cápita. Esta presión fiscal sobre los consumidores se acelera en los años de 1890, década en la cual se manifiesta una fuerte inconformidad popular determinada por el aumento de impuestos y tasas y porque la mayor presión fiscal no se tradujo en una expansión de los derechos políticos que las clases populares reivindicaban ahora con fuerza por el hecho de ser contribuyentes.[35]

[35] Véase al respecto Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno, op. cit.*, pp. 103-109.

4. La reabsorción del déficit a través del crédito público

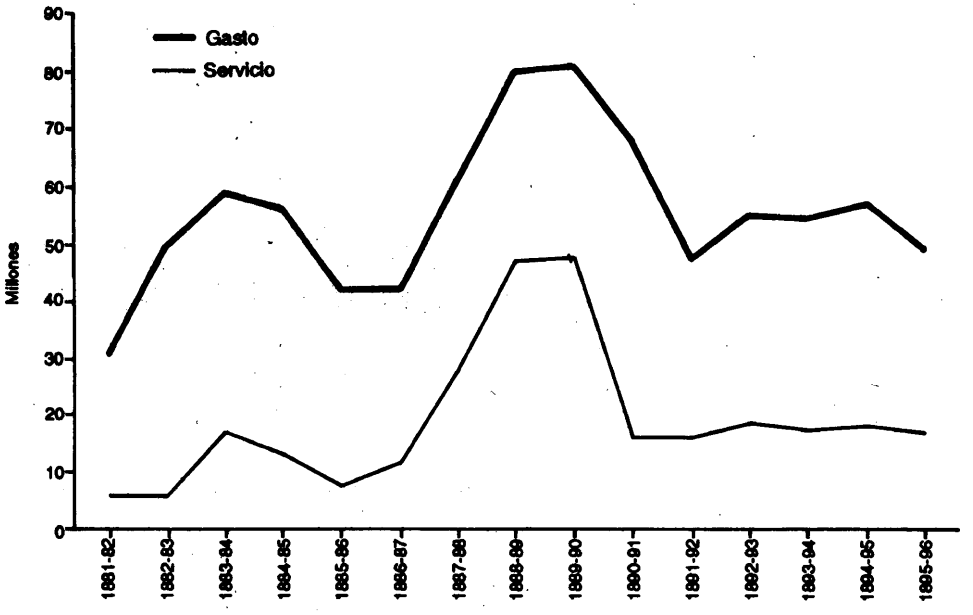
El juego óptico de las finanzas públicas entre una apariencia de orden y una realidad sin rumbo y sin grandes novedades trasciende también a nivel del crédito público cuyo análisis histórico ha olvidado que es una variable del presupuesto marcado en este periodo por un déficit profundo. De allí, la necesidad de comprender la relación entre deuda pública y déficit fiscal y cómo condicionó su vinculación con el mercado financiero internacional, con el cual se tuvo hasta los años de 1880 una vinculación esencialmente episódica.

Si bien la nueva vinculación de las finanzas mexicanas con el mercado financiero internacional se desarrolla a partir de 1885, su fundamento va buscado en la economía pública liberal inaugurada en los años de 1860 que mejoró la imagen financiera del país en la principal plaza internacional, la de Londres. Un indicador de esta reorientación nos lo ofrece la prima de riesgo de los bonos mexicanos, la cual disminuyó entre 1868 y 1875, volvió a empinarse entre 1875 y 1880 para luego disminuir en modo muy rápido entre 1880 y 1885.[36] Entonces podemos preguntarnos: ¿Por qué aumentó la credibilidad internacional de las finanzas mexicanas, no obstante que a partir de 1880 ellas conocen su peor déficit? ¿Ignorancia de los inversores internacionales de la realidad mexicana o simplemente una proyección de la imagen formada a partir de los años de 1870 de que los déficit eran susceptibles de ser reabsorbidos gracias a la política expansiva del gasto productivo y a los nuevos recursos que llegaban al Estado a través de su política de taxación de los consumos internos y de la alienación de una parte consistente de su patrimonio en tierras? En todo caso, lo que verdaderamente cuenta es que el clima internacional relativo a México deja de perder la dimensión hostil que la caracteriza en la primera mitad del siglo XIX y en la primera fase de la República Restaurada, cuando México no guardaba ninguna relación diplomática con los principales países europeos que habían apoyado el Imperio de Maximiliano.

Las gráficas VI.7, nos permiten ver que a lo largo del periodo se amortizaron y pagaron intereses sobre la deuda pública y que el servicio de la deuda aumenta en la medida que se expande el déficit público. Esta significativa relación entre déficit y servicio de la deuda pública es realzada de la comparación de las tasas de crecimiento de ambas variables.

[36] Téllez Kuenzler, *Préstamos externos, op. cit.*, pp. 328-330.

GRÁFICA VI. 7.1. *Gasto federal y servicios de la deuda pública, 1881-1882/1815-1896*



GRÁFICA VI. 7.2. *Participación de la deuda pública en el gasto federal, 1881-1882/1895-1896*



Mientras los déficit se incrementan de un 99.7% anual entre 1881-1882 y 1895-1896, el servicio de la deuda se expande anualmente de un 31.2%. Una relación similar se dio en las tasas de crecimiento de ambas variables para el periodo de fuerte expansión del déficit y del servicio de la deuda, 1881-1882/1889-1890, y para el periodo de decremento de las mismas, 1889-1890 y 1895-1896. Para el primer periodo el déficit se expande, anualmente, un 199.2% y el servicio de la deuda un 66.8% y, para el segundo periodo, el déficit disminuye, al año, un 17.1%, mientras el servicio de la deuda disminuye un 8.2%.

El elemento más significativo es que el déficit no sólo se expande más rápidamente que el servicio de la deuda en el periodo de gran explosión de ambos sino que se reduce en forma más rápida en el periodo en que ambos disminuyen. Se puede por lo tanto decir que la deuda no fue capaz de cubrir todo el déficit en la década de 1880 mientras cubrió el déficit y reabsorbió una parte consistente del mismo en la década siguiente.

El déficit de presupuesto se configura como una de las variables significativas para comprender el desarrollo del crédito público en este periodo en cuanto rompe la regularidad financiera de los años de 1870 que había permitido una primera formación de un mercado de títulos públicos que incentivó la reactivación económica. A partir de 1881-1882 el servicio de la deuda se concentró casi exclusivamente en la reabsorción del déficit y sólo un porcentaje reducido sirvió para amortizar la deuda interior y la deuda con los Estados Unidos que comportaba un desembolso anual de alrededor de 300 000 pesos.

CUADRO VI.8. *Servicio de la deuda y reabsorción de déficit, 1881-1882/1884-1885*

	Servicio	*Reabsorción déficit*	*Servicio/déficit %*
1881-1882	6.4	5.6	87.5
1882-1883	6.4	5.3	82.8
1883-1884	17.4	16.9	97.1
1884-1885	13.5	11.2	82.9

FUENTE: Tesorería General de la Federación, *Cuentas del Tesoro, 1881-1882/1884-1885.*

El déficit se cubría a través de la emisión por la autoridad financiera de "certificados de alcances", es decir, títulos de la deuda pública a bre-

ve plazo con los que se pagaban servicios, bienes y subvenciones ferrocarrileras y de obras públicas. Los llamados "certificados de alcances" eran descontables en las aduanas, en la adquisición de tierras públicas y en el pago de impuestos directos. Nada sabemos sobre el efecto de estos certificados de alcances en el mercado monetario y tan solo conocemos que en cuatro años se amortizaron alrededor de 40 millones de pesos de los mismos por parte del gobierno, permitiendo una ulterior expansión del mercado monetario. El nacimiento de nuevas instituciones bancarias nacionales (Banco Nacional de México, Banco Mercantil Mexicano y Banco Internacional Hipotecario), que se añadieron al único prexistente —el Bank of London and Mexico—, es, hasta cierto punto, el resultado de esta expansión del mercado financiero sostenida por los nuevos títulos que contribuyeron a que los comerciantes-financieros nacionales y extranjeros que operaban individualmente en el mercado financiero se convirtieran en operadores públicos, es decir, en bancos capaces de descontar títulos públicos y privados y emitir billetes de bancos antes inexistentes.[37]

La expansión del déficit, las crecientes dificultades de cubrirlos y la especulación sobre los títulos hicieron comprender al gobierno y al Congreso la necesidad de consolidar y convertir la deuda existente y la nueva a breve plazo, que era en verdad deuda flotante. En la iniciativa de ley, aprobada en 1883, encontramos las ideas directrices de toda la política relativa a la deuda pública interna y externa que se desarrolllará en los años de 1880. En efecto, se formula la idea de "consolidar toda la deuda en nuevos títulos, que gozarán de un rédito de tres por ciento anual" y que toda la deuda "sea cual fuere el origen de los créditos y la nacionalidad de los tenedores, conservará su calidad de mexicana, sin que pueda dársele carácter internacional, ni asignársele renta especial para el pago de réditos".[38] Vale la pena recordar las motivaciones aducidas por el gobierno en cuanto sintetizan eficazmente la situación de los títulos de la deuda en el mercado nacional e internacional. En efecto, en la exposición de motivos se subraya la necesidad de movilizar

> los títulos de la deuda [para que recobren] su carácter de valores negociables, [que] han de influir muy provechosamente en el movimiento mercantil [y] se coticen los valores mexicanos en las Bolsas de Europa [de los cuales

[37] Marichal, *Obstacles to the Development of Capital Markets, op. cit.*

[38] *Ley 14.06.1883, art. 1º, fr. II y III,* Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Colección de leyes y disposiciones relacionadas con la deuda exterior de México,* México, 1926, p. 150.

están] excluidos por falta de arreglo de nuestra deuda. [En esta forma se superará el obstáculo que] perjudica el crédito del país y entorpece el desarrollo de sus elementos de riqueza [y se favorecerá] que se inviertan capitales en empresas mexicanas".[39]

La iniciativa y la ley eran la respuesta a que en 1883 el gobierno tuvo que amortizar 16.9 millones de pesos de deuda flotante y las previsiones eran realmente negras, como puede verse en el cuadro VI.9.

CUADRO VI.9. *Deuda interior, deuda flotante, deuda de convenciones y deuda exterior, 1881-1882/1884-1885*

	Interior[a]	*Flotante*[b]	*Convenciones*[c]	*Exterior*[d]
1880-1881	38 630	—	12 697	51 327
1881-1882	36 455	690	13 268	—
1882-1883	36 348	7 011	13 839	—
1883-1884	36 208	11 672	14 410	—
1884-1885	36 133	26 494	14 981	111 706

[a] Deuda 1880-1881 menos amortizaciones.
[b] Déficit menos amortización.
[c] Deuda 1880-1881 más intereses no pagados.
[d] Deuda 1880-1881 más intereses no pagados más deudas no estimadas en 1880-1881.
FUENTE: Tesorería General de la Federación, *Cuentas del Tesoro Federal*,1880-1881/1884-1885; Busto, *La administración pública, op. cit.*, p. 177. Joaquín D. Casasús, *Historia de la deuda contraída en Londres*, Imprenta del Gobierno, México, 1885, pp. 467-480; Labastida, *Estudio de las leyes federales, op. cit.*, pp. 71-73 y 81-83.

Entre 1881-1882 y 1884-1885 se produjo una gran expansión de la deuda flotante que contribuyó a la crisis financiera de 1883-1885 que hemos descrito en el primer parágrafo de este capítulo, obligando al gobierno, en junio de 1885, a suspender la amortización de la deuda flotante y a implementar la consolidación de la deuda pública aprobada en 1883.[40] Así, en 1885 se procedió a consolidar en una única deuda al 3%, la consolidada en conversiones anteriores y la flotante "que tiene

[39] *Exposición de motivos de la iniciativa de ley, 15.05.1883, op. cit.*, pp. 147-148.

[40] Los prolegómenos y la crisis han sido descritos por Marichal, *El manejo de la deuda pública y la crisis financiera de 1884-1885, op. cit.*, Joaquín D. Casasús en su *Historia de la deuda contraída en Londres*, Imprenta del Gobierno, México, 1885, p. 498, escribe: "la bancarrota por exceso de los egresos está, pues, demostrada hasta la evidencia; no sólo se emplearon en aquellos años todas las sumas que entraron por ingresos reales, sino que se invirtieron cantidades iguales a un 63 por ciento de los ingresos que se recibieron por préstamos, dejando gravitar sobre el Tesoro un deficiente increíble e injustificable".

su origen en créditos y saldos insolutos anteriores al 1º de julio de 1882". La flotante, posterior al 1º de julio de 1882, quedó en su calidad de flotante pero se reconoció que "forman parte de la deuda pública" y son por lo tanto títulos legítimos. Los créditos comprendidos en la consolidación fueron 19, 15 de los cuales están comprendidos en el cuadro VI.9 bajo la designación de deuda interior: uno de deuda flotante anterior al 1º de julio de 1882, comprendido en el cuadro VI.9 bajo la designación de deuda flotante; dos relativos a las convenciones inglesa y española, y un crédito representado por "los bonos de la deuda contraída en Londres y convertida por la ley de 1850", comprendido en el cuadro VI.9 bajo la designación de deuda exterior.

La consolidación de 1885 se refiere a toda la deuda, incluida la inglesa, originada en los años de 1820 y renegociada en el curso de la primera mitad del siglo XIX y no, como se ha sostenido, exclusivamente a la deuda interior. En efecto, el verdadero título de esta deuda consolidada es "deuda Consolidada de los Estados Unidos Mexicanos" y el título de la ley es "ley para la consolidación y conversión de la deuda nacional". El sentido de la consolidación fue, por lo tanto, englobar toda la deuda interior y nacionalizar la exterior unificándola en una sola. Para reforzar que la deuda exterior inglesa era parte de la nueva deuda consolidada nacional, se estableció que "para la conversión de la deuda contraída en Londres, se establece en dicha ciudad una Agencia Financiera, que durará el tiempo que fuere necesario para verificar las operaciones de la conversión y el canje de los títulos nuevos por los antiguos". Vale la pena subrayar que se habla de "la conversión de la deuda contraída en Londres" y no de la deuda circulante en Londres.[41] El verdadero sentido de esta conversión nos lo ofrece Emiliano Busto quien en su "cálculo aproximativo del importe total de la deuda nacional" incluyó la "deuda inglesa ya estimada en 13 991 775 libras" entre las "deudas convertidas o que pueden convertirse en bonos del fondo consolidado creado por el decreto de 22 de junio de 1885".[42]

[41] Ley para la consolidación y conversión de la deuda pública nacional, 22.06.1885, en Secretaría de Hacienda, *Colecciones de leyes, op. cit.*, pp. 151-164.

[42] Busto, *La administración pública, op. cit.*, p. 177.

CUADRO VI.10. *Deuda pública antes de la conversión y susceptibles de ser consolidados, 1885 (miles de pesos)*

	Antes de la consolidación[a]	*Consolidación*[b]
1. INCLUIDOS EN CONVERSIÓN		
Deuda inglesa	111 706	69 959
Bonos Carvajal	456	204
Convenciones españolas	4 219	3 409
Convención inglesa	6 076	3 393
Convención Padre Morán	574	391
Deuda interior	58 520	56 815
Total	*181 551*	*134 171*
2. EXCLUIDOS DE LA CONVERSIÓN		
Deuda al gobierno de E.U.		1 275
Deuda flotante		25 000
Contratos y subvenciones		24 000
Reclamaciones		27 000
Reducción por capitales, intereses y subvenciones no presentadas		−12 394
Total		*64 881*
Total (1 + 2)		*199 052*

[a] Capital más intereses acumulados.
[b] Capital más 15% de los intereses adeudados.
FUENTE: Busto, *La administración pública, op. cit.*, pp. 165-177.

La consolidación reconoció, como se observa en el cuadro VI.10, el valor nominal del capital y redujo de un 85% el valor de los intereses acumulados. Ella favoreció enormemente los poseedores nacionales de la deuda pública, mientras desfavoreció, por no decir perjudicó, a los poseedores de la deuda inglesa. Estos últimos vieron diminuir, por la reducción de los intereses no abonados, de un 37.4% el valor nominal de sus títulos, mientras los nacionales, los principales poseedores de títulos de la deuda interior, que no devengaban casi en su totalidad intereses atrasados, perdieron apenas el 2.9% y los tenedores de títulos de las convenciones perdían el 34.7%. Tomando en conjunto la deuda interior y la deuda de convenciones, la consolidación implicó una pérdida para los poseedores de títulos de un 8.1%.

Dicha consolidación favorecía así la deuda interna en detrimento de

la externa. Esta maniobra, a favor de los intereses nacionales, se comprende mejor si comparamos los datos del cuadro VI.10 con los del cuadro VI.9. Al consolidarse la deuda interior reconocida era de 36.1 millones de pesos y gracias ello se integraron títulos precedentemente no reconocidos, lo que hizo elevar la deuda interior de 36.1 a 56.8 millones de pesos, es decir, creció de un 57.4%. De allí que los poseedores de títulos de la deuda interior, en virtud de la inclusión en la misma de títulos precedentemente no reconocidos, vieron expandir su capital nominal total de alrededor de un 30%, incremento abundantemente cubierto por una depreciación del 37.4% de la deuda exterior.

La consolidación de la deuda nacional representaba tan sólo la primera parte de la operación financiera, cuya segunda parte consistía en la conversión de la misma en nuevos títulos a largo plazo al 3%, para la cual la ley había establecido un monto máximo de 150 millones de pesos que serían emitidos en nueve series inicializadas de la A a la I, con bonos que iban desde 25 pesos —25 dólares norteamericanos— 5 libras esterlinas hasta 5000 pesos —5000 dólares norteamericanos— 1000 libras esterlinas. La operación de la conversión, a diferencia de la consolidación, requería de la aprobación por parte de los tenedores de bonos, y es en esta fase que se desata una tensión fuertísima entre gobierno y tenedores de la deuda inglesa contando el gobierno como aliados a los tenedores de bonos de la deuda interior.[43] La tensión se resolvió en 1886. Según el acuerdo, aprobado por el gobierno el 15 de julio de 1886, todos los títulos de la deuda inglesa y de las convenciones inglesas serían convertidos en títulos de la deuda consolidada de los Estados Unidos Mexicanos al 3%, a razón del 100% del valor nominal de la deuda reconocida en 1850 (£10.3 millones), del 50% del valor nominal de los títulos emitidos en 1864 a cambio de intereses hasta entonces no liquidados (£4.9 millones) y del 15% del valor nominal de los intereses no pagados entre 1866 y 1886 (£6.2 millones). A ellos se agregaron la conversión de las convenciones inglesas (6076000 pesos), de las cuales 4860000 pesos fueron convertidos al 150% y 1216000 pesos al 20%.[44]

[43] Uno de los portavoces de los intereses de los poseedores de títulos de la deuda interior fue Joaquín D. Casasús, cuya *Historia de la deuda contraída en Londres* nos ofrece el razonamiento de los sostenedores de la política de consolidación y conversión de la deuda pública elaborada por el Secretario de Hacienda Manuel Dublán. Véase también el *Informe que el Ministro de Hacienda Manuel Dublán presenta al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos,* Imprenta del Gobierno Federal, México, 1888.

[44] Edgar Turlington, *Mexico and her Foreign Creditors,* Columbia University Press, Nueva York,

CUADRO VI.11. *Diferencia entre consolidación y conversión de la deuda pública 1885-1886 (miles de pesos)*

	Antes	*Consolidación*	*Conversión*	*1/2 %*	*2/3 %*	*1/3 %*
Deuda inglesa	111 706	69 959	73 135	–37.4	+4.5	–34.5
Convención inglesa	6 076	3 393	7 533	–44.2	+122.0	+24.0
Conv. españolas[a]	4 219	3 409	—	—	—	—
Otras deudas	59 705	57 410	57 410	– 3.8	0	–3.8
Total	*181 551*	*134 171*	*138 078*	*–26.1*	*+ 2.9*	*–23.9*

[a] El acuerdo sobre las convenciones españolas se realizó solo en 1890 y la deuda de capital más intereses acumulados fue convertida a la increíble tasa del 145% del valor nominal, Turlington, *Mexico, op. cit.*, pp. 209-210.

El cuadro VI.11 nos ilustra el papel de los intereses en juego y cómo ellos lograron modificar con la llamada "conversión Dublán" algunas de las modalidades establecidas en el proceso de consolidación. La deuda inglesa logró reducir el margen de pérdida desde un 37.4% a un 34.5%, mientras lograron una ventaja significativa los poseedores de la deuda de la convención inglesa que eran esencialmente mexicanos, los cuales obtuvieron una ganancia respecto tanto al valor consolidado (+122%) como al valor precedente a la consolidación (+24%). Los datos de la conversión de la deuda apuntan en la misma dirección que los de la consolidación: la maniobra de reducción de la deuda pública se hizo transfiriendo el costo financiero de la misma a los acreedores extranjeros para favorecer a los nacionales.

La conversión de toda la deuda nacional en deuda consolidada al 3% era sólo el segundo paso. El siguiente, y último, fue financiar una parte consistente de la misma contrayendo empréstitos en el mercado de Londres fuerte de la nueva credibilidad lograda a través de la reactivación en 1886 del pago de intereses y por el acuerdo logrado con los acreedores ingleses. Se lograba así el objetivo expuesto en 1883, reinsertar a México en el mercado monetario internacional.

Esta tercera parte de la maniobra sobre la deuda públlica es ilustrada en el cuadro VI.12.

1930, pp. 208-210 y Bazant, *Historia de la deuda, op. cit.*, pp. 119-125. La alta tasa de conversión del 80% de la convención inglesa ha sido atribuida a que los propietarios de los títulos eran amigos y parientes del ex presidente Manuel González.

CUADRO VI.12. *Inversión de los empréstitos 1888 y 1889 (millares de pesos)*

	Disponibilidad				*Amortización deuda*			
	Deuda consolidada	*Deuda flotante*	*Deuda inglesa*	*Total*	*Deuda consolidada*	*Deuda flotante*	*Deuda inglesa*	*Total*
1887-1888	1 266	—	20 609	21 875	-2 942	—	-51 522	-54 464
1888-1889	4 232	535	8 291	13 058	-9 832	-1 740	-20 728	-32 300
1889 2º sem	4366	976	—	5 342	-10 412	-3 000	—	-13 412
1890 1º sem	—	12 555	—	12 555	—	-12 555	—	-12 555
Total	*9864*	*14 066*	*28 900*	*52 830*	*-23 186*	*-17 295*	*-72 250*	*-100 176*

FUENTE: Tesorería General de la Federación, *Cuentas, op. cit;* Tesorería General de la Federación, *Emisión y amortización de la deuda consolidada al 3%,* s.p.i., México, 1896; *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1888-1889;* Labastida, *Estudio de las leyes federales, op. cit.,* pp. 45-49; Casasús, *Historia de la deuda, op. cit.,* pp. 477-478; Turlington, *op. cit., México,* apéndice I; Bazant, *Historia de la deuda, op. cit.,* pp. 125-132; Jaime Enrique Zabludowski, *Money, Foreign Indebtdness, and Export Performance,* Ph. Dissertation, Yale University, 1984, pp. 65-73.

Los dos empréstitos contraídos por México en los mercados monetarios europeos permitieron la total reabsorción de la deuda inglesa y una consistente reducción de la deuda flotante y de la deuda consolidada al 3%. En efecto, invirtiendo los 52.8 millones de pesos que quedaron líquidos una vez descontado el costo de las emisiones, se logró la redención de una deuda nominal de 100 millones de pesos, lo cual significa que fue amortizada al 47.3% de su valor nominal. De los 52.8 millones de pesos destinados por el gobierno mexicano para la amortización de la deuda, 11,3 millones de pesos sirvieron para amortizar la deuda flotante, 9.8 millones de pesos sirvieron para amortizar la deuda consolidada, y 1.5 millones de pesos son el flujo de nuevos capitales frescos que entraron en el Tesoro Federal.

CUADRO VI.13. *Deuda pública mexicana, 1885-1886/1889-1890 (000 de pesos y de £ st.)*

	Flotante	*Cons.3%*	*Inglesa*	*Exterior £st.*	*Total*[a]	*D./S.D.%*
1885-1886	32 975	64 348	72 250	—	*169 573*	4.6
1886-1887	37 776	64 050	72 250	—	*140 076*	8.6
1887-1888	56 556	61 108	20 728	5 800	*168 523*	16.8
1888-1889	78 081	51 276	—	13 647	*199 366*	23.6
1889-1890	62 526	40 864	—	13 541	*169 335*	28.2

[a] La deuda en £ st. ha sido convertida en pesos corrientes al cambio medio anual de £/$.
FUENTE: véase el cuadro VI.12.

El cuadro VI.13 sintetiza el proceso de consolidación, conversión y refinanciación de la deuda pública, cuyo momento desencadenante lo hemos fijado en 1883-1885 y su momento culminante en 1888-1890. A lo largo de este proceso vale la pena destacar su aspecto positivo que en el cuadro VI.13 vemos representado en la liquidación de una deuda histórica, la inglesa, y en la rearticulación de las finanzas del país al mercado internacional a través de la activación de la deuda exterior. La revitalización de este vínculo fue de gran importancia, pues gracias a él se dio certeza no sólo a los potenciales inversionistas extranjeros sino también a los mismos empresarios mexicanos, en cuanto las obligaciones financieras del gobierno serían respetadas para ambos. La reanudación de la deuda exterior garantizaba indirectamente la deuda interior y en esta forma el crédito público asume definitivamente su característica de complementar los recursos de la federación.

La evolución de la deuda pública nos ilustra también los límites del proceso de saneamiento financiero del país porque la relación entre deuda y servicio de la deuda se triplicó a partir de la conversión y refinanciación de la deuda. Este notable crecimiento del coeficiente deuda-servicio de la deuda no dependió de la nueva vinculación con el mercado monetario internacional sino más bien de la expansión, no prevista en el proceso de consolidación y conversión de la deuda, de la deuda flotante que se generó a partir de 1882.

La deuda flotante tiende a expandirse en el quinquenio 1885-1890, así como había acontecido en el anterior, por la persistencia de ejercicios deficitarios. En efecto, mientras en 1885-1886 la deuda flotante representaba el 19.5% de la deuda total, en 1889-1890 representa el 36.9% de la misma, con el resultado de que los efectos positivos de la conversión y refinanciación de la deuda consolidada y exterior terminaron por ser anulados por la nueva oleada de déficit cuya consecuencia fue el incremento de la deuda flotante. A diferencia de la consolidada y de la exterior, la deuda flotante, si bien era reconocida por el Estado, no era una deuda cierta en cuanto su amortización fue irregular en el tiempo[45] y la práctica de emitir certificados de alcances por sueldos, servicios y adquisición de bienes continuó, como en el periodo anterior, aunque para darles una mayor garantía se estableció en 1886 que, en caso de que no fueran amortizados en los cinco ejercicios fiscales posteriores a su fecha

[45] En 1885-1886 se destinaron 3 millones al servicio de la deuda flotante, 2.5 millones en 1886-1887, 2.5 millones en 1887-1888, 1 millón en 1888-1889 y 900 mil en 1889-1890, Tesorería General de la Federación, *Cuentas del tesoro federal.*

de emisión, ganarían a partir del sexto año un interés del 3% y que la amortización de los mismos se haría a través de subastas públicas, lo cual implicaba una amortización con un notable descuento sobre su valor nominal.[46]

En síntesis, la que debería haber sido la más brillante operación de saneamiento financiero del país, a través de la regularización de la deuda pública, en la práctica tuvo un éxito parcial porque la expansión de la deuda flotante, limitaba los alcances positivos de la reforma de la deuda pública. Los déficit de presupuesto impidieron que se diera nacimiento a una verdadera finanza pública liberal que requería de un gasto federal no sostenido por un déficit de presupuesto y por una hipótesis de ingresos ordinarios crecientes. El crédito público no sirvió para allegar recursos complementarios al Estado sino tan sólo recursos para refinanciar la deuda prexistente y la flotante. En suma, el proceso de consolidación, conversión y refinanciación del crédito público no logró dar total vigencia al principio liberal según el cual los ingresos más el crédito debían ser iguales al gasto federal; la ecuación que se dio a lo largo de toda la década de 1880 fue esencialmente que los ingresos más el crédito eran iguales al gasto menos la deuda flotante.[47] No era suficiente, entonces, reorganizar la deuda pública si no se eliminaban contemporáneamente los déficit de presupuesto.

La crisis de 1891-1893 favoreció el regreso a la plena vigencia de la ortodoxia hacendaria que se logró gracias a una compresión del gasto federal y una expansión de los ingresos internos.[48] En paralelo, tenemos la impresión de que hubo también una política no declarada de poner un techo al servicio de la deuda pública, ya que no sólo las sumas destinadas a este fin no crecen, fluctuando entre un mínimo de 16.5 y un máximo de 18.4 millones de pesos anuales, sino también su participación en el gasto total se estabiliza fluctuando entre un 32% y un 34%. Esta política no declarada de contener el gasto de servicio de la deuda pública se precisa si observamos que se pagan puntualmente los intereses y la amortización de la deuda exterior y los intereses de la deuda consolidada pero se destinan cada vez menos recursos para amortizar la deuda flotante. A esta última se destinaron apenas 900 000

[46] *Circular del 28.05.1886*, en Labastida, *Estudio de las leyes federales...*, *op. cit.*, p. 87.

[47] Véase al respecto las consideraciones de Aaron Wildavsky, *Budgets as Compromises among Social Orders*, en Michel J. Boskin y Aaron Wildavsky (comp.), *The Federal Budget, Economics and Politics*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1982, especialmente pp. 23-24.

[48] Véase el capítulo VII § 1.

pesos en 1890-1891 y 1892-1893, 500 000 pesos en 1893-1894 y 450 000 pesos en 1894-1895 y 1895-1896.[49] En esta forma se buscaba desincentivar el interés de los empresarios mexicanos y extranjeros a proporcionar bienes y servicios al Estado a cambio de certificados de alcances, conociendo los probables proveedores del gobierno que, a diferencia del pasado, serían amortizados en el mejor de los casos al cabo de cinco años en virtud de un más estricto cumplimiento de la circular de 1886 por parte de la Secretaría de Hacienda.

La disminución de la deuda flotante conoció en un primer momento una orientación similar a la de la consolidación, conversión y renegociación de la deuda 1885, es decir, la segmentación de la misma y su reabsorción a través de un empréstito exterior. Se procedió a separar de la deuda flotante, que era de 62.5 millones de pesos, la parte correspondiente a los adeudos a las compañías de ferrocarriles, que era de 36.8 millones de pesos, es decir, del 58.9%. y, enseguida para financiar la reabsorción de los adeudos de ferrocarriles el gobierno recibió la autorización del Congreso para contratar un empréstito, denominado "Empréstito exterior mexicano de 1890", por un valor nominal de £ 6 millones, cuya amortización comenzaría en 1893.

La reducción de la deuda flotante se obtuvo a través de su consolidación como deuda interior y su conversión después en deuda externa. La gran ventaja que procuraba una operación de este tipo consistía esencialmente en la transformación desde una deuda a breve plazo en una deuda a largo plazo a manera de diluir en el tiempo su costo para el Estado.

Al confiársele nuevamente a Matías Romero la cartera de Hacienda, en 1891, se acentúo bajo el impacto de la crisis la política restrictiva sobre el gasto federal, política que siguió también Limantour al sustituirlo en 1892. Dos elementos pueden ilustrarnos este mayor rigor hacendario: el primero relativo a la centralización de los presupuestos de las secretarías en manos del Secretario de Hacienda[50] y, la segunda, la decisión de que los certificados de alcances no amortizados en los últimos cinco años serían canjeados por bonos de la deuda consolidada al 3%.[51] Vale la pena tener presente lo que esta decisión implicaba para los tenedores de certificados de alcances que, al canjearlos por bonos de la deuda consolidada, veían perder una porción significativa de su capital

[49] Tesorería General de la Federación, *Cuentas del tesorero federal, op. cit.*

[50] *Circular del 6.10.1892, Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1892-1893,* doc. 72, p. 121.

[51] Labastida, *Leyes federales, op. cit.*, p. 87.

CUADRO VI.14. *Inversión del empréstito de 1890 (miles de pesos y £ st.)*

	Disponibilidad	*Inversión*
Valor nominal	£ 6000	
Tasa de interés	7.4%	
Inicio amortización	1893	
Monto disponible	£ 5085	
Monto disponible	$ 26625	
Dep. intereses banco Bleichröeder		$ 900
Restitución préstitos de £250000 a banco Bleichröeder		$ 502.5
Liquidación deuda Banco Nacional		$ 3923.2
Disponibilidad para créditos a Cías. de ferrocarriles		$ 21290.3
Créditos adquiridos a Cías. de ferrocarriles		$ 26569
Total reducción deuda flotante		$ 30492.2
Deuda flotante 1889-1890		$ 62526
Deuda flotante 1890-1891		$ 32033
Deuda exterior 1889-1890		£ 13541
Deuda exterior 1890-1891		£ 19435

FUENTE: Labastida, *Estudio de las leyes federales, op. cit.*, pp. 49-52; Bazant, *Historia de la deuda, op. cit.*, pp. 134-139; Zabludowski, *Money, op. cit.*, pp. 73-74.

dado que los bonos de la deuda consolidada, no obstante su cotización en México subió de 25% a 45% entre 1887 y 1890, se orientaron a la baja entre 1891 y 1894.[52] Una tendencia más depresiva se nota para estos mismos títulos en el mercado de Londres, donde eran cotizados al 22.5% en 1891, a 27.5% en 1892 y entre 19% y 24% en el bienio 1894-1895.[53] La crisis financiera y la política del Secretario de Estado Limantour hicieron comprender a los operadores económicos que el gobierno estaba decidido a implementar una nueva consolidación y conversión de la deuda flotante. La nueva política fue enunciada en 1893 al sostenerse la necesidad de vincularla decididamente con el equilibrio del presupuesto a través de la nivelación de "los ingresos con los egresos", que se conseguiría siguiendo los "únicos caminos que le quedan: el perfeccionamiento de la recaudación de impuestos existentes [...] y el arreglo

[52] Marichal, *Obstacles to the Development, op. cit.*, chart 2.
[53] Debo esta información a Paolo Riguzzi.

de la deuda flotante de una manera que disminuya en lo posible el servicio actual de su amortización y réditos, y den al crédito del gobierno mayor elasticidad".[54]

La ley aprobada el 29 de mayo de 1893 autorizó al ejecutivo para "dictar todas las disposiciones y llevar acabo las operaciones que estime convenientes para el arreglo de la deuda nacional". En virtud de esta autorización y respetando las bases establecidas por el poder legislativo, el Secretario de Hacienda elaboró dos decretos en 1894. En el primero se establecían las modalidades de la consolidación y de la conversión de toda la deuda flotante, incluyéndose en ella los títulos precedentes a 1850 y a 1824 no reconocidos precedentemente, y distinguiéndose la deuda flotante en dos categorías: la que formaría parte de la deuda consolidada al 3% y la que daría vida a la deuda interior al 5%. En el segundo decreto se creaba la deuda interior amortizable al 5% y se autorizaba una primera emisión de la misma por 20 millones de pesos. Al mismo tiempo el Congreso autorizó al gobierno a emitir en 1893 un empréstito de 2.5 millones de libras elevado a 3 millones de libras.[55]

La Tesorería General de la Federación preparó el documento de consolidación y conversión de la deuda flotante que comenzó en el año fiscal 1894-1895.

CUADRO VI.15. *Consolidación, conversión y financiación de la deuda flotante, 1893-1896 (000 de pesos)*

	1892-1893	*1893-1894*	*1894-1895*	*1895-1896*
Deuda Consolidada al 3%	32414	32414	—	—
Deuda consolidada nueva		14654	—	—
Total deuda consolidada 3%	*32414*	*47068*	*47068*	*47068*
Deuda flotante consolidada	79014	64014	44014	24014
Empréstito exterior 1893		15000		
Deuda interior 5%			20000	20000

FUENTE: Tesorería General de la Federación, *Liquidación y conversión de la deuda pública*, Oficina Impresora de Estampillas, México, 1894.

[54] Iniciativa de ley para completar el arreglo de la deuda nacional 23.05.1893, en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Colecciones de leyes, op. cit.*, p. 169.

[55] Los decretos de actuación de la consolidación y conversión de la deuda flotante del 6.09.1894 pueden verse en el *Informe sobre el arreglo de la deuda pública*, Oficina Impresora de Estampillas, México, 1894, pp. 23-49. Las leyes del empréstito son de 29.05.1893, Secretaría de Hacienda, *Colecciones de leyes, op. cit.*, p. 170 y la de 29.11.1893 en Labastida, *Estudio de las leyes federales, op. cit.*, p. 52.

El cuadro VI.15 nos ilustra la entera maniobra de reabsorción de la deuda flotante, cuyo objetivo era "asegurar el equilibrio de los presupuestos de los cinco años próximos", a través de un triple mecanismo: englobar la entera deuda flotante, amortizar con recursos externos una parte de la misma y desagregar la restante para incorporar una parte de ella en la deuda consolidada prexistente y dar vida a una nueva deuda interna en la cual tendría cabida la deuda flotante privilegiada.[56] Se trató, como puede comprenderse, de una gran operación financiera en la cual, a diferencia de las realizadas en la década precedente, se buscó no sólo la participación de las finanzas internacionales, sino también de las finanzas nacionales, dando a ambas nuevas y seguras garantías institucionales. En efecto, Limantour, al hacer referencia a la nueva deuda interior al 5%, explica detalladamente por qué se debe descartar el viejo mecanismo de amortización basado en "compras en el mercado cuando los títulos estuvieren cotizados a menos de su valor nominal" y optar en cambio por la amortización a la par, en cuanto garantiza "la mayor estimación que alcanzan en los mercados aquellos títulos que, cotizados a un precio inferior a su valor nominal son, sin embargo, redimibles a la par". A través de la amortización a la par se logra una "fácil circulación en los mercados nacionales y extranjeros" y se obtiene además que los tenedores de la deuda flotante "no vacilarían por esta circunstancia, en aceptar la conversión" propuesta por el gobierno.[57] Leyendo atentamente las declaraciones del Secretario de Hacienda y asociándolas a las que la deuda consolidada "ha emigrado, casi en totalidad, a Europa" se puede llegar a la conclusión de que a través de una nueva deuda interior basada en la certeza se lograría reducir los obstáculos para una mayor interpenetración entre el mercado monetario nacional y el internacional.[58] Conviene recordar que entre ambos mercados monetarios existía un fuerte diferencial mensurable a partir del *spread* entre los bonos mexicanos de la deuda exterior mexicana de 1888 y los *consols* ingleses, que pasó del 3.81% al 4.13% entre 1890-1891 y 1895-1896 lo cual permitía emitir títulos de la deuda interna liberada en pesos plata en modo de evitar las fuertes fluctuaciones en el servicio de la deuda que tenía la deuda exterior expresada en libras y pagadera por lo tanto en oro.[59]

La entera operación de reducción de la deuda flotante y su reabsor-

[56] *Informe sobre el arreglo de la deuda pública, op. cit.*, p. 15.
[57] *Op. cit.*, pp. 18-19.
[58] *Op. cit.*, p. 20.
[59] Zabludowski, *Money, Foreign Indebtdness and Export Performance, op. cit.*, pp. 115-117 y 210.

ción en la deuda consolidada y en la nueva deuda interior apuntaba a reactivar la economía afectada por la crisis, en cuanto los valores de la deuda flotante que "se hallan estancados dentro del territorio nacional" una vez convertidos en deuda interior podían circular con mayor facilidad en el extranjero permitiendo que los capitales "se invirtieran en aquellos objetos" afectados por "la baja de la plata y el retiro de los capitales extranjeros" y sirvan para la "explotación de nuestras riquezas naturales y en el fomento de nuestras industrias".[60] En suma, la reactivación de la economía afectada por la crisis de 1892-1893 pasaba, por lo tanto, a través de una valorización de la deuda flotante y su inversión en las diferentes ramas de la economía real.

El cuadro VI.16 nos muestra que la entera maniobra fue bastante larga en el tiempo, incluso más larga de la que nos ilustra el cuadro, en cuanto el mecanismo de intercambiar deuda flotante por deuda interior al 5% se prolongó hasta 1902. Este largo proceso nos hace sospechar que se deseó activar un mecanismo de carácter casi permanente para evitar, por una parte, que la conversión de la deuda flotante produjera una situación de sobrecalentamiento de la economía por exceso de oferta monetaria con efectos indirectos sobre el equilibrio del presupuesto y, al mismo tiempo, se deseaba incentivar al capital nacional para desarrollar actividades precedentemente realizadas por el capital extranjero y buscar formas de asociación con este último.

CUADRO VI.16. *Deuda pública mexicana, 1890-1891/1895-1896 (000 de pesos y £ st.)*

	Flotante	*Consolidada 3%*	*Interna 5%*	*Externa £*	*Total*[a]	*D/S.D.%*
1890-1891	67 293	39 827	—	19 434	215 756	7.6
1891-1892	72 793	38 790	—	19 328	231 996	7.1
1892-1893	79 013	37 757	—	22 434	341 115	5.6
1893-1894	64 014	52 407	—	22 313	287 784	6.1
1894-1895	44 019	52 430	19 995	22 184	279 274	6.5
1895-1896	54 142	52 464	20 983	22 055	298 515	5.8

[a] La deuda en £ st. ha sido convertida en pesos corriente es al cambio medio anual.
FUENTE: Véase el cuadro VI.12.

[60] *Informe sobre el arreglo de la deuda nacional, op. cit.*, pp. 5-6.

La evolución de la posición debitoria total de México entre 1890-1891 y 1895-1896 se presenta influenciada negativamente por la devaluación de la plata que hizo crecer la deuda exterior en libras o en pesos oro de un 7.8% anual por el solo efecto de dicha devaluación. No obstante este fuerte condicionamiento, se puede argüir que la política seguida por el Secretario de Hacienda fue orientada a minimizarla. La relación entre deuda y servicio de la deuda es un óptimo indicador de la capacidad que tuvo la autoridad financiera de minimizar la devaluación de la plata en la definición del quántum de deuda pública que podía soportar el país sin provocar contragolpes ni a nivel del presupuesto ni a nivel de la economía real. Entre 1890-1891 y 1895-1896 el coeficiente deuda pública-servicio de la deuda pública, que mide la relación entre crecimiento de la deuda y la capacidad de pagar intereses y amortización de la misma, mejora notablemente, pues no sólo disminuye en el periodo considerado sino también mejora y notablemente respecto al quinquenio precedente 1885-1889, cuando el coeficiente había alcanzado un increíble valor, superior al 20%. Dicho con otras palabras, la expansión de la deuda pública, en cuanto mecanismo capaz de proporcionar recursos adicionales al presupuesto, no generó como en el periodo anterior un deterioro de la capacidad de servirla con los recursos de que disponía la Federación; por el contrario, los recursos federales estancantes se lograron expandir con los recursos adicionales proporcionados por el mercado monetario internacional y nacional a través del crédito público.

Los primeros años de 1890 vieron una significativa disminución del coeficiente deuda-servicio de la deuda, que nos permite afirmar que mientras la conversión Dublán fue un medio fracaso, la conversión Limantour fue en cambio todo un éxito. En esta forma, a mediados de los años de 1890, gracias a la nueva ortodoxia financiera que correlacionaba la búsqueda del equilibrio de presupuesto, la devaluación de la plata, la mejor articulación entre el mercado monetario internacional y el nacional con la necesidad de reactivar la economía se logró lo que en los años de 1880 se persiguió en vano a través de una política heterodoxa que desvinculó el gasto federal del equilibrio presupuestario para correlacionarlo con el mercado monetario internacional a través de la deuda pública.

VII. ¿UN NUEVO ORDEN FINANCIERO?

EL ANÁLISIS HASTA AHORA REALIZADO nos permite rescatar la idea de que el nacimiento de las finanzas liberales no fue un proceso rápido, pues duró casi tres décadas, así como tampoco descontado, pues la ortodoxia liberal fue rota parcialmente a lo largo de un decenio y esto por una elite política que era sin lugar a dudas de liberales convencidos. La verdad es que detrás de estas idas y venidas a que está sujeto el presupuesto liberal emerge que su plena implementación depende no tanto de la voluntad y de las buenas intenciones del gobierno y del Congreso sino más bien de la capacidad de ambos para lograr la mejor correlación posible entre recursos, tanto ordinarios como del crédito público, mercado monetario nacional e internacional y economía real. La dificultad de correlacionar estas variables la hemos notado para los años de 1880, década en la cual, a diferencia del periodo precedente, el equilibrio del presupuesto comenzó a depender no sólo de variables económicas y financieras internas sino también de las finanzas internacionales que hasta entonces habían jugado un papel de menor importancia.

La importancia de estos factores económicos y financieros es que influyen y son al mismo tiempo influidos por el horizonte doctrinario. Hemos observado esta interdependencia especialmente en el primer quinquenio de los años de 1890, cuando se regresa a una política de presupuesto ortodoxa, caracterizada no sólo por la capacidad, desconocida en la década precedente, de correlacionar adecuadamente ingresos y crédito público con las finanzas internas e internacionales y la economía real sino también por la capacidad de introducir en esta correlación de factores una variable nueva representada por la devaluación mundial de la plata que afectaba el régimen monetario basado en el padrón plata.

En suma, cuando reflexionamos sobre las finanzas federales no podemos hacer abstracción de la dimensión doctrinaria como generalmente se hace, porque constituye un saber que los actores financieros renuevan constantemente tomando en cuenta los cambios que acontecen en el orden económico para superar, entre otras cosas, las constric-

ciones de dicho orden económico. De allí que sea conveniente tomar en algún modo las distancias de los juicios que se han dado sobre la política hacendaria desde los años de 1890 hasta la Revolución que atribuyen al Secretario de Hacienda, José Yves Limantour todos los resultados positivos, olvidando el papel fundamental (que hemos destacado en la segunda parte de este estudio) de la comisión de presupuestos de la Cámara de Diputados y de sus colaboradores en la Secretaría de Hacienda, y sin dar la debida importancia a sus críticos que tacharon la política seguida "de poco previsora", calificándola "más de artificiosa que de sólida" y argumentando que "el equilibrio de los presupuestos, los sobrantes anuales y las reservas en efectivo, sólo se han concedido a expensas del porvenir de la República".[1]

En el periodo comprendido entre 1896-1897 y 1910-1911 se presenta una fuerte connotación de orden tanto en la organización material y formal del presupuesto como en la concertación entre gobierno y Congreso. Esta imagen de orden se refuerza si se toman en cuenta los mecanismos administrativos que favorecen una progresiva centralización del ejercicio del presupuesto en la Secretaría de Hacienda. Uno de ellos, el más significativo, fue la disociación entre presupuesto ordinario y extraordinario que, como podemos ver en las Cuentas del tesoro federal, acentuó la prexistente competencia exclusiva de la Secretaría en ejercitar o suspender partidas del presupuesto ordinario, para dar vida a un presupuesto extraordinario sólo formalmente controlado por el Congreso y de competencia casi exclusiva del gobierno.[2]

La reorientación del presupuesto produjo una aparente disociación entre forma —un presupuesto definido a través de la interacción entre Congreso y gobierno— y sustancia —un presupuesto dominado por el gobierno—, resultado de la falta de recambio de la clase política en el gobierno y en el Congreso y de la idea compartida por toda la clase política tanto del gobierno como del Congreso de expandir las competencias económicas, financieras y administrativas del Estado a partir fundamentalmente de la acción del gobierno.[3] Podemos decir, por lo tanto, que la

[1] Macedo, *La hacienda pública, op. cit.*, p. 511. Hiperbólicamente Macedo sostiene que "He aquí la obra hacendaria realizada durante los últimos años por el presidente Díaz y su ministro Limantour, cuyos nombres inscribe ya la Historia en prominente lugar al lado de los más esclarecidos entre los mexicanos", *op. cit.*, p. 512.

[2] Véase cap. III § 2.3.

[3] Sobre la reorientación, véase Guerra, *Le Mexique, op. cit.*, tomo I, pp. 53-112, Elisabetta Bertola, Marcello Carmagnani y Paolo Riguzzi, *Federación y estados: espacios políticos y relaciones de poder en México*, en Jaime E. Rodríguez O. (comp.), *The Evolution of the Mexican Political System*, SR Books, Wilmington, 1993, pp. 117-136, Carmagnani, *El federalismo liberal*, en *op. cit.*, pp. 161-

nueva concepción del presupuesto, que atribuye un papel mayor al gobierno, es el resultado de un orden liberal que, sin romper el marco institucional prexistente, termina por reforzar uno de los polos de la tensión liberal, el polo del poder, y relega a un segundo plano el otro polo, el de la libertad.[4]

1. El regreso al equilibrio del presupuesto

Las políticas implementadas durante y después de la crisis económica de los primeros años de 1890 buscaron un regreso al equilibrio del presupuesto, retorno que comportó tanto una restructuración de los ingresos corrientes a través de una mayor presión fiscal sobre el consumo como una restructuración exitosa del crédito público y una similar restructuración del gasto federal, que individualizó con mayor precisión las prioridades de la política de subsidio y comprimió el gasto corriente.

Un examen de la gráfica VII.1 nos muestra que su tendencia de fondo es la presentar presupuestos esencialmente activos. En efecto, los únicos años de presupuestos pasivos son los terminales, es decir entre 1908-1909 y 1910-1911, pasivos que fueron cubiertos con el fondo de reserva federal que empieza a desarrollarse a partir de 1895-1896 gracias a los activos de los presupuestos. Dicha reserva federal era en el momento del primer pasivo, 1908-1909, de 50 millones de pesos, de la cual se tomaron sólo 4.5 millones para cubrir el déficit, que fue de 19.4 millones de pesos, proveniendo la diferencia de 12.4 millones de pesos de partidas de presupuesto no ejercidas y 2.5 millones de pesos de la cuenta corriente del gobierno con los bancos, cuyo saldo acreedor disminuyó a 35.9 millones de pesos.[5] El déficit de 1909-1910, de 5.7 millones de pesos, se cubrió no ejerciendo partidas de presupuesto por un valor similar[6] y el de 1910-1911, que fue de 14.3 millones de pesos, se niveló a través del no ejercicio de partidas de presupuesto por 9.5 millones de pesos, de las cuales 2.9 millones de pesos fueron aprobados por el Congreso, y con 4.8 millones de pesos de la cuenta corriente del gobierno con los bancos cuyo saldo acreedor disminuyó a 11.8 mi-

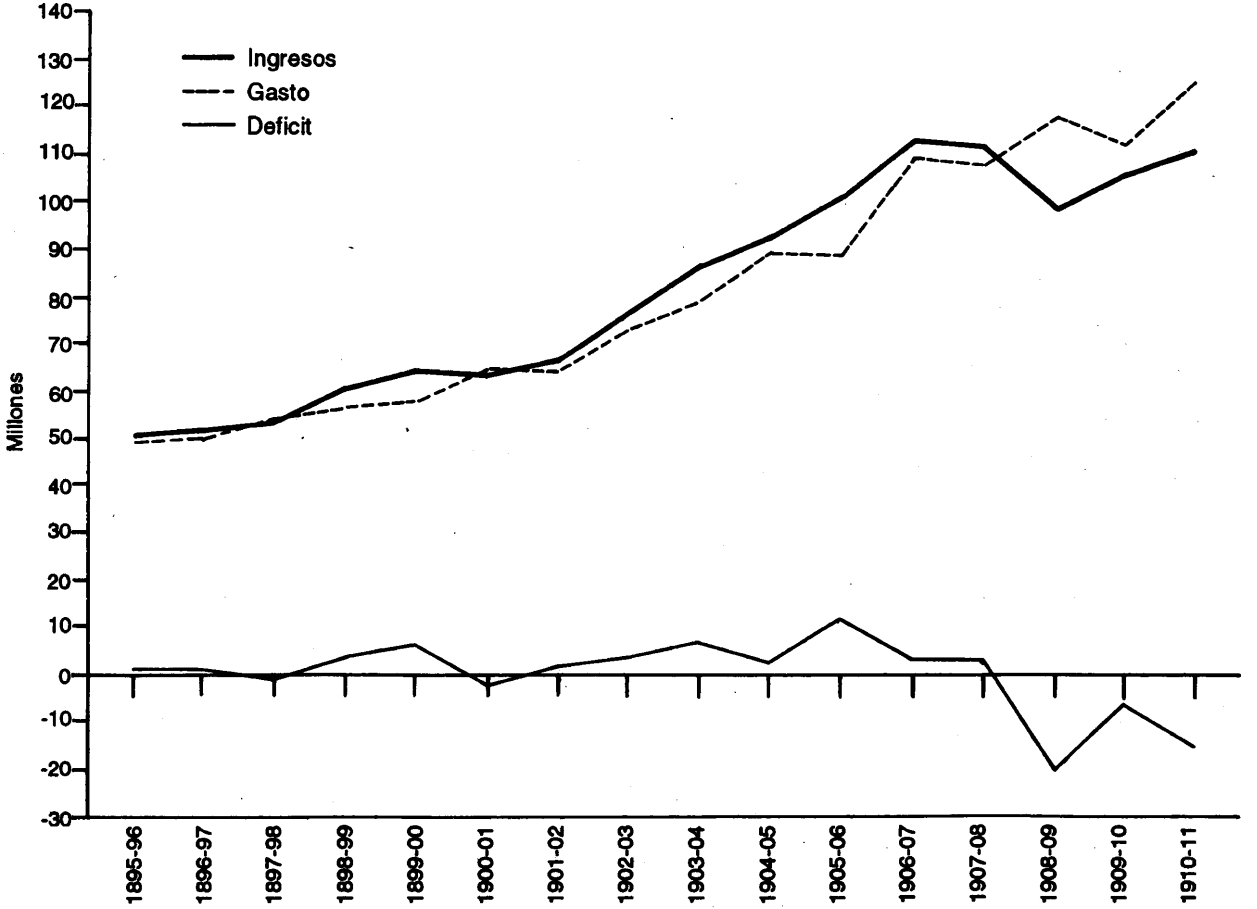
174. Útiles reflexiones sobre este aspecto en Hernández Chávez, *La tradición republicana, op. cit.*, pp. 99-109.

[4] Marcello Carmagnani, *Libertad y poder*, "Historias", 1986, n. 15, pp. 55-63.

[5] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1908-1909*, pp. III-IV y VII-VIII.

[6] *Op. cit.*, 1909-1910, p. VII.

GRÁFICA VII. 1. *Gasto e ingresos federales, 1895-1896/1910-1911 (pesos corrientes)*



llones de pesos.[7] Los déficit del periodo 1908-1911 son déficit entonces técnicos en cuanto no expandieron la deuda pública y afectaron temporalmente la economía real al detenerse algunas obras públicas. El control sobre el presupuesto emerge así, aun en momentos de aparecimiento de pasivos, como la clave maestra de la política financiera del entero periodo.

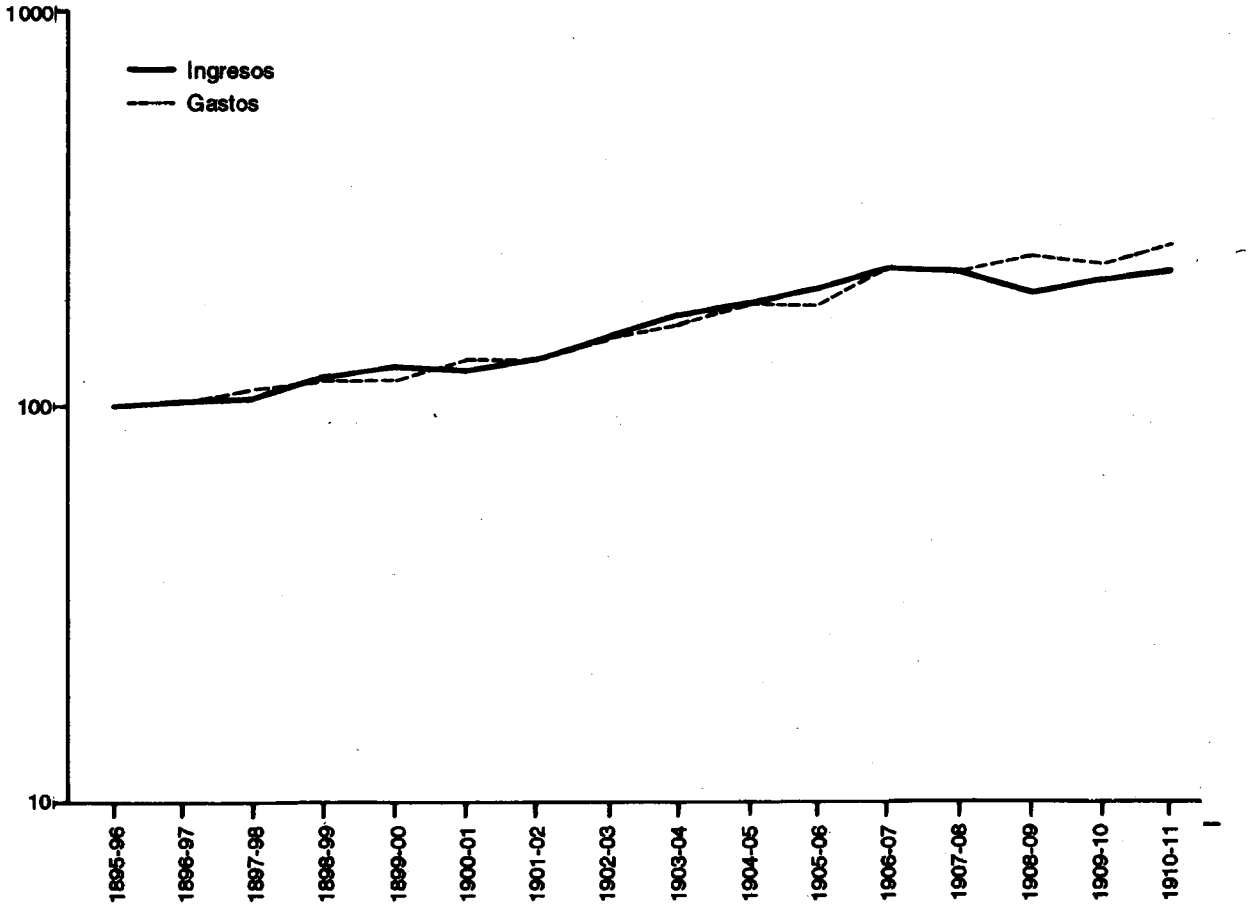
La gráfica VII.1 nos permite notar otro aspecto significativo de la política de presupuesto en cuanto los ingresos ordinarios son siempre superiores a los gastos con excepción de 1900-1901 y 1908-1911. Este nuevo elemento nos indica que la política seguida fue establecer que los gastos federales debían ser incluso inferiores a los ingresos ordinarios lo cual, con otras palabras, significa desarrollar una política de compresión sobre el gasto federal a fin de que creciera más lentamente que los ingresos ordinarios o, como se planteó en la época, que los ingresos debían preceder y no acompañar el aumento del gasto federal.[8] En otras palabras, el equilibrio del presupuesto encuentra su mecanismo definitorio a partir, especialmente, de los ingresos ordinarios y no a partir de una correlación entre ingresos y gastos federales.

Podemos verificar la validez de nuestra hipótesis a partir de la correlación entre ingresos y gastos federales que nos muestra un coeficiente de correlación extremadamente positivo, del 0.9039, una baja desviación estándar (0.049) y un coeficiente de determinación de los ingresos sobre los gastos federales de 0.815. Este último coeficiente nos dice que por cada unidad de nuevos ingresos el gasto federal crece 0.81 unidades. El coeficiente de determinación es así el mejor indicador de que el equilibrio del presupuesto se define a partir esencialmente de los ingresos ordinarios.

La gráfica VII.2 nos muestra la existencia de tres tendencias a breve plazo, la que va desde 1895-1896 a 1901-1902, que se caracteriza por un crecimiento moderado de los ingresos y, por lo tanto, del gasto; la que se extiende entre 1901-1902 y 1905-1906, caracterizada por una expansión de ingresos y gasto federales y, finalmente la tendencia terminal entre 1906-1907 y 1910-1911, caracterizada por un estancamiento de ambos. El crecimiento de los ingresos para el entero periodo fue anualmente del 5.3%, mientras el gasto federal creció del 6.3%. Para el primer periodo 1895-1896/1901-1902, la tasa de crecimiento de los ingresos fue, al año, del 4.2% y del 4.1% para los gastos; para el segundo periodo

[7] *Op. cit.*, 1910-1911, pp. VI-VIII.
[8] Véase el cap. III § 2.3.

GRÁFICA VII. 2. *Gasto e ingresos federales, 1895-1896/1910-1911 (índices)*



CUADRO VII.1. *Gastos e ingresos federales. Tasas de crecimiento, 1896-1897/1910-1911*

	Ingresos	*Gastos*
1895-1896/1910-1901	5.3	6.3
1895-1896/1901-1902	4.2	4.1
1901-1902/1906-1907	11.1	11.4
1906-1907/1910-1911	–0.2	3.7
1895-1896/1899-1910	5.1	—
1896-1897/1900-1901	—	5.8
1900-1901/1904-1905	7.7	—
1902-1903/1906-1907	—	11.4
1905-1906/1909-1900	3.2	—
1907-1908/1910-1901	—	3.7

Las tasas de crecimiento de los diferentes periodos se han calculado utilizando la fórmula de la Secretaría de Hacienda, según la cual las estimaciones de los ingresos se hacían a partir de la media de los ingresos del quinquenio precedente. Hemos extendido nuestro cálculo a los gastos federales, utilizado el criterio quinquenal de la Secretaría, y en la hipótesis que los efectos positivos sobre el gasto federal se ven a distancia de un año del incremento medio quinquenal de los ingresos ordinarios.

1901-1902/1906-1907, los ingresos crecieron del 11.1% anual mientras el gasto creció del 11.4% anual; y, finalmente, para el periodo 1906-1907/1910-1911, los ingresos tuvieron una tasa negativa de –0.2% anual y el gasto una tasa positiva del 3.7% anual.

A partir de esta segunda evidencia podríamos pensar que si bien los ingresos constituyen el punto de partida del equilibrio del presupuesto su persistencia en el tiempo depende de que el gasto federal se expanda con una tasa superior a los ingresos ordinarios, similar a los ingresos totales que comprenden los del crédito público.

A la luz de estos elementos podemos decir que la fórmula del equilibrio de presupuesto a lo largo del periodo 1895-1896/1910-1911 podría ser así escrita: $P^* = \Delta I + Gp + CPp$, donde P^* es el presupuesto equilibrado, ΔI es el incremento de los ingresos, Gp es la productividad del gasto federal definida como la utilidad marginal obtenida con la inversión de una unidad de gasto, CPp es la productividad del crédito público definida como la utilidad marginal obtenida por cada nueva unidad de crédito obtenida por el Estado e invertida en nuevo gasto federal, excluida, lo que eventualmente se destina a consolidar o a canjear la deuda prexistente.

Si se acepta esta fórmula del equilibrio del presupuesto podemos tratar de verificar su validez a partir de las tendencias de corto plazo que hemos descrito precedentemente. Para ello hemos elaborado el cuadro VII.1 en el cual figuran dos cálculos de tasas de incremento, los de cada tendencia y el calculado siguiendo la fórmula elaborada por la Secretaría de Hacienda, que estima los ingresos probables del año siguiente a partir de la media de los ingresos de los cinco años precedentes corregida por el incremento del año precedente.[9]

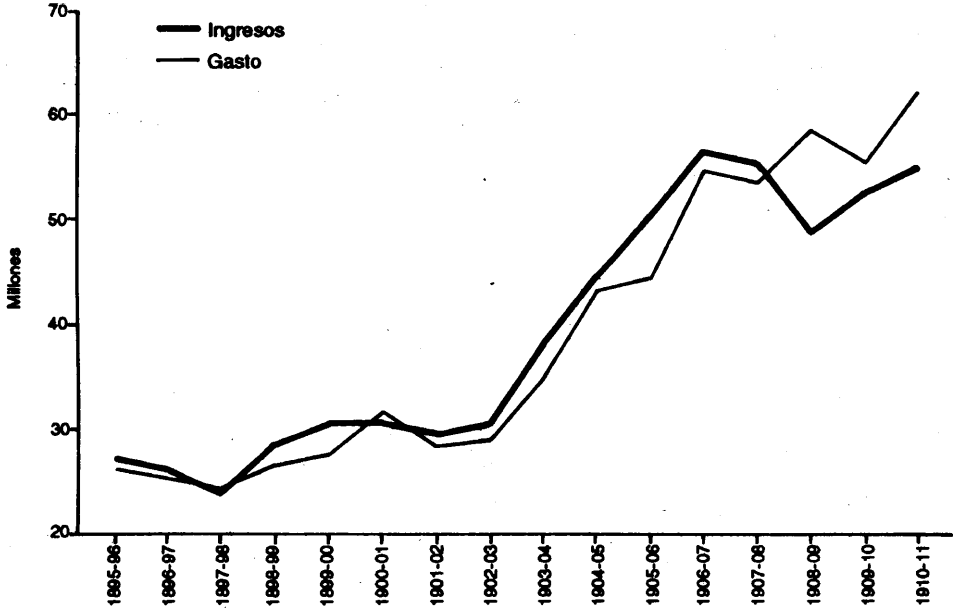
Como puede verse, la tasa de crecimiento global de los ingresos, del 5.3% anual, es inferior a la del gasto federal, que fue del 6.3% anual. Este diferente ritmo de crecimiento nos dice que nuestra hipótesis tiene un fundamento relativo, pues el incremento de los ingresos garantiza la *conditio sine qua non* del equilibrio del presupuesto, y el hecho que el gasto federal crezca con una tasa superior (6.3% anual) nos sugiere que su productividad refuerza la *conditio* al permitir en un segundo momento que se consolide o refuerce la expansión de los ingresos. En efecto, a través de la mayor productividad del gasto federal se favorece el crecimiento de la economía privada de las empresas y de los individuos que crean, a su vez, las condiciones para un mayor ingreso federal.

Si aplicamos este razonamiento a cada uno de los periodos presentados en el cuadro VII.1 vemos que es válido, sobre todo a nivel quinquenal. En efecto, en el lustro 1895-1896/1899-1900 para los ingresos y 1896-1897/1900-1901 para el gasto, el crecimiento de los ingresos anticipa la expansión del gasto, y la mayor productividad del gasto favorece en seguida la expansión los ingresos (1900-1901/1904-1905) y la consolidación de la productividad del gasto federal (1902-1903/1906-1907). La productividad del gasto se sostiene incluso en el periodo siguiente, que conoce una desaceleración de la tasa de crecimiento de los ingresos (1905-1906/1909-1910).

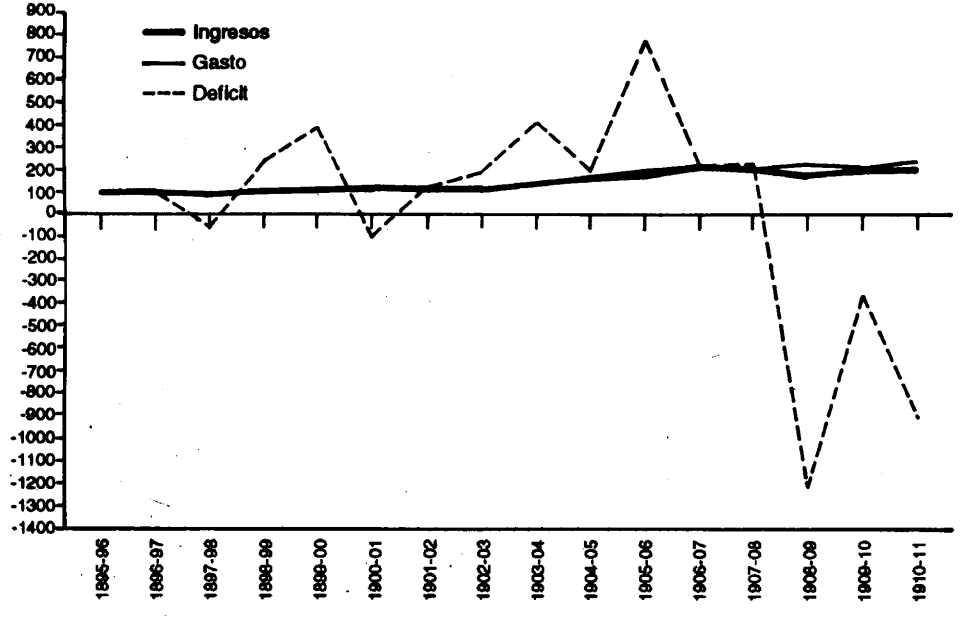
Nuestro análisis no ha tomado en cuenta la estabilidad monetaria que es una variable subsumida tanto en el crecimiento de los ingresos como en la productividad del gasto federal y del crédito público que influyen en el equilibrio del presupuesto. La influencia que ejerce el padrón monetario basado exclusivamente en la plata en un periodo en que ya todos los países con los cuales México tenía vinculaciones económicas y financieras habían adoptado el padrón oro y desmonetarizado la plata, se puede seguir a través de la evolución de los ingresos y del gasto federal en dólares corrientes.

[9] Véase cap. I § 3.

GRÁFICA VII. 3.1. *Gasto e ingresos federales, 1895-1896/1910-1911 (dólares corrientes)*



GRÁFICA VII. 3.2. *Gasto e ingresos federales, 1895-1896/1910-1911 (índices)*



La gráfica VII.3 nos permite observar, comparándola con las gráficas VII.1 y VII.2, el papel condicionante que jugó la inestabilidad de la plata en la evolución de los ingresos y del gasto federal e hipotizar, así, su probable papel en el equilibrio del presupuesto. El impacto de la inestabilidad de la plata fue mayor entre 1895-1896 y 1901-1902 que después de esta fecha. Lo fue porque mientras los ingresos y el gasto federal, medidos en pesos corrientes, pasaron de 50 a 66 y de 49 a 64 millones de pesos, los ingresos y el gasto federal, medidos en dólares corrientes, aumentaron de 27 a 29 y de 26 a 28 millones de dólares respectivamente, con el resultado de que medidos entre el año inicial, 1895-1896, y el año terminal, 1901-1902 el valor en pesos corrientes aumentó de un 32% para los ingresos y de un 31% para el gasto federal, mientras el valor en dólares corrientes aumentó apenas 8% para ambos. En cambio, para los periodos siguientes 1901-1902/1906-1907 y 1906-1907/1910-1911, tanto el valor en pesos corrientes como el valor en dólares corrientes conocen una evolución similar: expansión para el primer periodo y estancamiento para el segundo. Medido a partir de sus puntos extremos, los ingresos en dólares pasan de 29 a 59 millones y el gasto de 28 a 54 millones, es decir, conocen ambos una duplicación que es casi idéntica a la que conocen los ingresos y el gasto expresados en pesos. También es muy similar la evolución en el último periodo 1906-1907/1910-1911, pues tanto los valores en pesos como en dólares de los ingresos se estancan mientras los valores en pesos y en dólares del gasto federal crecen apenas unos 20 puntos.

Esta sumaria descripción de los ingresos y del gasto federal en dólares y pesos nos permite focalizar mejor nuestra preocupación relativa al papel que tuvo en el equilibrio del presupuesto el hecho de que México tuviera un padrón monetario diferente de los principales países del mundo y que la plata fuera la principal producción exportable del país.

La presión que ejerce la devaluación de la plata sobre el presupuesto concentra esencialmente en el primer periodo, comprendido entre 1895-1896 y 1901-1902, años en los que la devaluación de la plata provocó una notable reducción de la tasa de crecimiento de los ingresos y del gasto expresado en dólares. En cambio, la relativa estabilización del precio internacional de la plata favoreció en el segundo periodo, 1901-1902/1906-1907, un crecimiento mayor de los ingresos y del gasto federal expresado en dólares de los que tuvieron los expresados en pesos, mientras en el tercer periodo, 1906-1907/1910-1911, las

CUADRO VII.2. *Ingresos y gastos federales, 1895-1896/1910-1911. Tasas de crecimiento (%)*

	Pesos		*Dólares*	
	Ingresos	*Gastos*	*Ingresos*	*Gastos*
1895-1896/1901-1902	4.2	4.1	1.6	1.5
1901-1902/1906-1907	11.1	11.4	14.1	14.4
1906-1907/1910-1911	–0.2	3.7	–0.2	3.6
1895-1896/1910-1911	5.3	6.3	5.0	6.0

fluctuaciones de la plata no afectaron el equilibrio del presupuesto al tener los valores expresados en dólares y en pesos un crecimiento similar.

Esta diferente incidencia de la variable monetaria en el presupuesto nos indica nuevamente que sus efectos negativos se limitaron al periodo comprendido entre 1895-1896 y 1901-1902, y de allí que el extender su negatividad hasta la reforma monetaria de 1905 significaría atribuirle un papel que no tuvo. Para comprender el porqué el equilibrio del presupuesto no fue afectado por la devaluación de la plata en el mercado internacional en el periodo 1901-1902/1904-1905 debemos entonces buscar una explicación diferente.

El primer estudioso que trató de explicar el impacto de la devaluación de la plata en las finanzas mexicanas sostuvo que "el peso financiero impuesto sobre el gobierno mexicano por la disminución del precio de la plata fue verdadero y real" en cuanto "el principal elemento de este peso fue el interés de la deuda oro". En efecto, la deuda en oro que representa 109 millones de dólares tiene su origen en el momento en que el peso mexicano "valía en oro mucho más que en 1902" con el resultado de que "aproximadamente la mitad de esta suma se debe principalmente a la apreciación del oro desde el año de 1873 hasta el comienzo de los años noventa" y una " situación similar existe con referencia a los intereses, porque la tasa de interés en oro no declinó proporcionalmente al incremento del precio de la plata en oro". El resultado fue, por una parte, "la imposibilidad del gobierno de establecer un presupuesto equilibrado debido a las incertidumbres del cambio", y, por otra parte, afectó tanto los ingresos federales más importantes —los derivados del comercio exterior de importación cobrados en plata— y el poder de

adquisición de bienes importados que se vieron afectados por la devaluación de la plata exportada.[10]

Un razonamiento similar y al mismo tiempo diferente nos propone Martínez Sobral quien, luego de subrayar "cómo el empobrecimiento constante de nuestra moneda producía el efecto de aumentar el volumen de la carga impuesta a la Nación" por la deuda exterior, sostiene que dado que

> no es posible, dentro del régimen del patrón de plata, establecer una proporción exacta entre el monto de los impuestos y el valor de la moneda [...] resulta que éstos [los impuestos] no aumentan en plata, proporcionalmente a la depreciación del mismo metal. En cambio, las obligaciones representadas por la deuda pública aumentan considerablemente en esa proporción; de donde se sigue que —al menos en este concepto— si era posible determinar con cierta exactitud el volumen de los ingresos, no era posible determinar con la misma exactitud el volumen de los egresos, y el presupuesto adolecía siempre de un vicio de inseguridad y de inexactitud que, si las circunstancias se extremaban podía conducir al déficit.

El resultado final es que "la ecuanimidad del presupuesto, conquista de las más preciosas de nuestra regeneración económica, corría, pues, peligro con las bruscas oscilaciones del valor de la moneda, porque introducía el factor de inseguridad en gran parte del ramo de egresos".[11]

Tanto Kemmerer como Martínez Sobral nos dicen que los efectos negativos de la devaluación de la plata en el presupuesto son mensurables a través de dos variables: en la amortización e intereses de la deuda externa que crecen en relación directa con la devaluación de la plata, y en los ingresos, que disminuyen por efecto de que los derechos son cobrados en plata. Kemmerer, a diferencia de Martínez Sobral, subraya además que la devaluación de la plata tiende a reducir el poder de compra al exterior de las exportaciones porque la plata es el principal producto de exportación. En esta forma el presupuesto terminaría por ser deficitario porque los ingresos derivados del comercio de importación disminuyen mientras el gasto federal tendería a expandirse.

La información contenida en el cuadro III.2 nos dice que ninguna de estas condiciones se dio en cuanto a que la tasa de crecimiento de los

[10] Edwin Walter Kemmerer, *Modern Currency Reform. A History and Discussion of Recent Currency Reforms in India. Porto Rico, Philippine Islands. Straits Settlements and Mexico,* The MacMillan Company, New York, 1916, pp. 473-476.

[11] Enrique Martínez Sobral, *La reforma monetaria,* Palacio Nacional, México, 1910, pp. 110-112.

ingresos expresados en dólares creció en la misma proporción que la tasa de crecimiento del gasto federal. El presupuesto no perdió su condición de equilibrio en este periodo porque no se dio realmente una de la condiciones hipotizadas por Kemmerer, es decir, una relación negativa entre capacidad de importación y poder de compra de las exportaciones. Las tasas de incremento de las exportaciones e importaciones expresadas en oro para el periodo 1895-1896/1901-1902 muestran que las importaciones aumentaron, anualmente 6.4% y las exportaciones 6.3%, lo cual nos está indicando que no se verificó ni una disminución de la capacidad de importación ni del poder de compra de las exportaciones por efecto de la devaluación de la plata.[12] Si a esto agregamos que a lo largo de este periodo las exportaciones de plata ven restringir su participación en las exportaciones, pasando desde un 50.6% a un 35.5%,[13] y que la relación entre el índice de precios de las exportaciones de mercancías mexicanas y el índice de precios de las importaciones mexicanas muestra un aumento anual del 2.74% entre 1892-1893 y 1907-1908, podemos entonces concluir que el único efecto negativo de la devaluación de la plata sobre el presupuesto sería visible servicio de la deuda, servicio que tampoco aumentó en este periodo.[14]

Si la devaluación de la plata acarreó limitados efectos negativos sobre el equilibrio del presupuesto en el periodo 1895-1896/1901-1902, menos lo pudo tener en el periodo siguiente de 1901-1902/1906-1907, durante el cual las tasas de crecimiento de ingresos y de gasto federal en dólares son incluso superiores a las de los ingresos y gasto expresados en pesos. En este periodo se dio una situación diferente, debido a que se activa un mecanismo a través del cual los derechos de importación se cobran desde el 1º de enero de 1903 a partir de la paridad de cambio del 220% sobre Nueva York: en el caso de que el cambio fuera igual o inferior regirían las cuotas establecidas mientras si era superior al 220% se aumentaría proporcionalmente al incremento del cambio.[15] En esta forma, como lo expresó Limantour al *The Economist* en 1902, se estableció "una estrecha relación entre dicho grupo de ingresos [los derechos de importación] y la tasa de cambio, de tal forma que el peso

[12] *Datos estadísticos preparados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público especialmente para el estudio de la cuestión monetaria*, s.p.i., México, 1903, estados 2 y 13.

[13] *Op. cit.*, estado 4.

[14] Zabludowski, *La depreciación de la plata, op. cit.*, p. 319.

[15] El mecanismo ha sido expuesto en detalle por Macedo, *La hacienda pública, op. cit.*, pp. 508-509.

impositivo aumentará o disminuirá en proporción al monto necesario para cubrir nuestra deuda en oro."[16]

Al anclaje de los derechos de importación al oro y la estrecha relación entre éstos y el servicio de la deuda se sumó una mayor liquidez monetaria que, si bien pudo tener efectos inflacionarios sobre la economía real, favoreció indirectamente el equilibrio del presupuesto. La nueva ley bancaria de 1897 distinguió los bancos en tres categorías: bancos de emisión, emisores de billetes de bancos pagables al portador a su presentación; bancos hipotecarios, que emiten bonos hipotecarios para cubrir préstamos sobre la propiedad; y bancos refaccionarios que emiten notas de tesorería para cubrir préstamos a la industria y a la agricultura a breve término. A través de la reforma se daba vida a un sistema bancario con una norma federal única, válida para todos los bancos, mas sin una autoridad monetaria federal que fungiera del banco de todos los bancos.[17] Según la nueva ley bancaria, las condiciones fijadas para la emisión de billetes de banco por parte de los de emisión "son algo más liberales que las de Estados Unidos" en cuanto prevén que el monto de dichos billetes no deben exceder tres veces el capital pagado de los bancos y que una reserva del 50% debe ser conservada en el banco no sólo contra los billetes de banco sino también contra los depósitos a vista.[18] En esta forma, los bancos de emisión podían, a partir del efectivo en caja y de los depósitos a vista, emitir billetes de banco que al 30 de junio de 1898 eran de 11.4 millones de pesos superiores a las reservas, de apenas 1.6 millones de pesos superiores a la reserva al 30 de junio de 1900, de 20.3 millones de pesos superiores a la reserva al 30 de junio de 1902. Luego de una reducción en el bienio 1904-1905, los billetes de banco vuelven a expandirse durante la crisis económica para luego reducirse nuevamente a fines de la década de 1910.[19]

Sin embargo, no fue tan grande la expansión de la circulación de los billetes de banco, como ha hecho notar Conant, atribuyéndola al escaso uso que hacen del billete de banco las grandes compañías que prefieren recurrir a otros medios de pago; a la preferencia por la moneda de plata, por parte del público, y al hecho de que el billete de banco mínimo era de cinco pesos, lo que obviamente alejaba de su uso a los

[16] *Cit.* en Kemmerer, *Modern Currency Reforms, op. cit.*, p. 477.

[17] Sobre la reforma bancaria de 1897 el mejor estudio sigue siendo el de Charles A. Conant, *The Banking System of Mexico*, National Monetary Commission, Washington, D.C., 1910. pp. 18-26.

[18] *Op. cit.*, pp. 26-27.

[19] La diferencia entre reserva de los bancos y billetes de banco en circulación ha sido calculado a partir de los datos de Zabludowski, *Money, Foreign Indebtedness, op. cit.*, pp. 190-200.

sectores populares. Además, el billete de banco no tenía valor legal y por lo tanto podía ser rechazado como medio de pago. Son, todas éstas, óptimas razones pero lo que a nuestro juicio impidió una mayor circulación de los billetes fue la ausencia, hasta 1908, del *clearing* bancario.[20]

A pesar de todas sus limitaciones, la circulación de billetes de banco permitió en el periodo 1901-1902/1906-1907 que se flexibilizara de algún modo el rígido mecanismo relativo al pago de impuesto sobre las importaciones. A través del descuento de papeles comerciales, de duración no superior a seis meses, los importadores podían conseguir anticipos de los bancos en billetes emitidos sobre la base de los documentos descontados, que ampliaba la masa monetaria antes limitada esencialmente al circulante amonedado de que disponían. De esta forma se logró minimizar la caída de la capacidad de importación y limitar sus efectos sobre el equilibrio del presupuesto.

La reforma monetaria de 1905, elogiadísima por los panegeristas de la obra de Limantour, puede ser vista como el último coadyuvante de la política de presupuestos equilibrados. En efecto, en 1900-1901 reaparece un déficit limitado del presupuesto, de 1.8 millones de pesos (868 000 dólares), atribuido a la devaluación del peso respecto al dólar en 1901 y 1902. El enorme descenso del peso sobre el dólar, que disminuyó de 50 a 38 centavos de dólar entre el primer semestre de 1901 y el segundo semestre de 1902, obligó al gobierno a indexar los derechos de importación a las fluctuaciones del cambio en New York y, en 1903, observándose un repunte en el cambio, se consideró que era necesario moverse en dirección de una reforma monetaria que llevara el país al patrón oro.[21]

La cuestión de la reforma monetaria adquiere así, a partir de 1903, su propia lógica que es independiente del equilibrio del presupuesto. Revisando los trabajos de la Comisión Monetaria, nombrada por el gobierno en 1903 para estudiar la reforma monetaria, constatamos que en las tareas asignadas a las subcomisiones hay sólo algunas cuestiones que afectan indirectamente el presupuesto y más precisamente las relativas a la balanza comercial y a la balanza de pagos, cuestiones que incidían en poco menos de la mitad de los ingresos federales pero embestían el servicio de la deuda. En este sentido es interesante notar que los posibles efectos de la reforma monetaria sobre el crédito públi-

[20] Conant, *The Banking System, op. cit.*, pp. 30 y 57-58.

[21] Para una primera aproximación al estudio de la reforma, véase Ricardo Gorres Gaytán, *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano*, Siglo XXI ed., México, 1980, pp. 85-97.

co no fueron planteados y la única cuestión fiscal formulada era la necesidad de liberalizar mayormente el comercio exterior, cuestión que fue contestada afirmativamente por la quinta subcomisión.[22]

La nueva ley monetaria no introducía el patrón oro sino un sistema monetario con base áurea, el *gold-standard,* según el cual a la moneda circulante de plata se le establece un valor máximo (75 centigramos de oro puro equivalente a 49.85 centavos de dólar), valor que no sería ni defendido ni buscado por el gobierno. En efecto, el gobierno no asume el control directo del nuevo peso con base áurea sino que da vida a una institución peculiar, la Comisión de cambios y moneda que, como se lee en su memoria de 1909, se ocupa exclusivamente de la desmonetarización de las monedas de antiguos cuños, de la acuñación y distribución de la moneda nueva, de la venta al exterior de pesos fuertes de plata y, finalmente, de "influir en el mercado de cambios, a fin de mantener el tipo de nuestros giros sobre el extranjero".[23]

El efecto positivo del nuevo sistema monetario sobre las finanzas y sobre el equilibrio del presupuesto fue permitir, como lo hace constatar la Memoria de la Comisión, que el servicio de la deuda exterior y el pago de sueldos y gastos de legaciones y consulados, equivalentes a 2.1 millones de dólares en 1908-1909, se pudieran cancelar con 4.3 millones de pesos mientras se habrían necesitado 5.5 millones de pesos si se hubiera hecho sobre la base del precio medio de la plata.[24] La información de la Comisión de Cambios y Moneda apunta en la misma dirección de la contenida en el cuadro VII.2, que muestra la fuerte similaridad entre las tasas de incremento en dólares y pesos de los ingresos y del gasto federal. Dicho en otras palabras, las fluctuaciones del cambio dejaron de ser un factor potencialmente negativo en el equilibrio del presupuesto.

El análisis del equilibrio del presupuesto para el entero periodo 1895-1896/1910-1911 nos permite precisar entonces que la devaluación de la plata en ningún momento jugó un papel significativo debido a que antes y después de la reforma monetaria los ingresos absorben ya sea naturalmente, por indexación de los derechos de importación o por el sistema monetario con base áurea, los posibles efectos negativos de la

[22] El mejor análisis de los trabajos de la Comisión es Kemmerer, *Modern Currency Reform, op. cit.*, pp. 497-503.

[23] Memoria de la comisión de cambios y moneda, 1909, en Martínez Sobral, *La reforma monetaria, op. cit.*, p. 241. La entera memoria está entre pp. 227-329.

[24] *Memoria, op. cit.*, pp. 289-290.

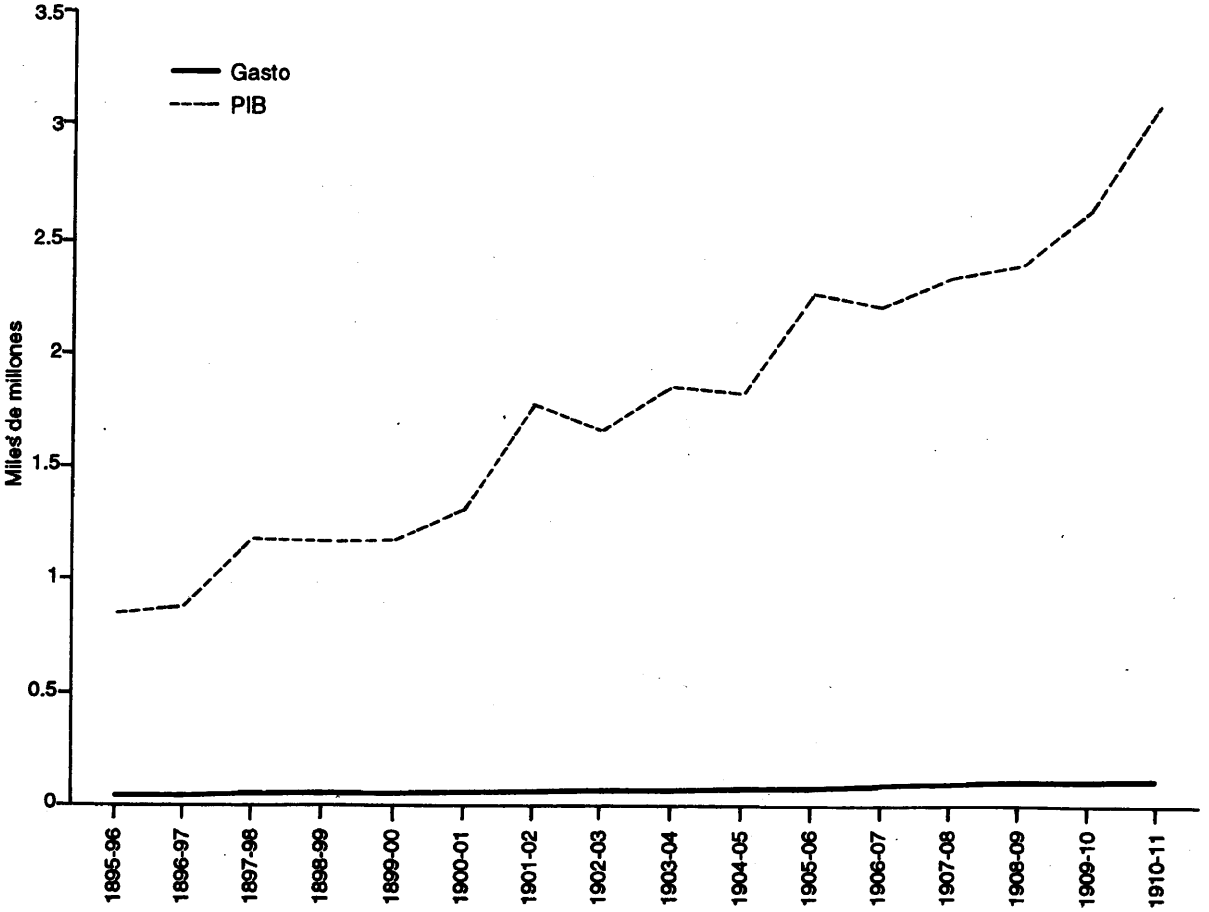
depreciación de la plata. De esta manera no se generan constricciones significativas sobre el gasto federal y como resultado no se afecta el equilibrio del presupuesto. En cambio, nuestro análisis nos permite decir que el equilibrio del presupuesto fue mayormente influido por el incremento o decremento de los ingresos, por la productividad del gasto total y por la productividad del crédito público, en cuanto a que los posibles desequilibrios susceptibles de afectar el presupuesto son corregidos por un mayor rendimiento de los impuestos y tasas a través de una mejor administración financiera; por una mayor productividad del gasto público a través de una mayor precisión de los objetivos del gasto por parte del gobierno; y, por una mayor productividad del crédito público.

2. Promocion económica *versus* promoción civil: el gasto federal

El estudio de los presupuestos equilibrados de este periodo nos proporciona una primera indicación para el análisis del gasto federal y, más precisamente, la validez de la ecuación según la cual el equilibrio del presupuesto es condicionado positivamente por un incremento de la productividad del gasto federal visible en que una unidad de gasto adicional genera un efecto superior a la nueva unidad incorporada. Se trata, obviamente, de una cuestión importante, pues nos señala la capacidad del gasto federal de generar un efecto positivo sobre la formación de nueva riqueza. Este efecto lo podemos medir a través de la relación que se establece entre gasto federal y producto interno bruto, considerado este último como la suma de todos los bienes y servicios generados en un año a partir de la inversión acumulada y la nueva inversión pública y privada realizada en el año.

La gráfica VII.4 nos describe una situación interesante. La evolución del gasto federal tiene una tendencia muy similar a la del PIB no obstante que este último muestre, a diferencia del gasto federal, una curva de ascenso más acentuada. Para el PIB y para el gasto federal son visibles tres tendencias a breve plazo: la que se extiende entre 1895-1896 y 1901-1902, caracterizada por una rápida expansión para el PIB y una lenta expansión para el gasto federal; la comprendida entre 1901-1902 y 1906-1907, caracterizada por una menor expansión para el PIB y una mayor para el gasto federal y, finalmente, la comprendida entre 1906-1907 y 1910-1911, caracterizada por una reducida expansión tanto del PIB como del gasto federal.

GRÁFICA VII. 4. *Gasto federal y PIB, 1895-1896/1910-1911 (millones de pesos corrientes)*



CUADRO VII.3. *Gasto federal y PIB, 1895-1896/1910-1911. Tasas de crecimiento (%)*

	Gasto federal (pesos)	*Gasto federal (dólares)*	*PIB (pesos)*	*PIB (dólares)*
1895-1896/1901-1902	4.1	1.5	11.9	8.4
1901-1902/1906-1907	11.4	14.4	5.1	8.6
1906-1907/1910-1911	3.7	3.6	8.9	8.8
1895-1896/1910-1911	6.3	6.0	9.0	8.6

FUENTE: Las tasas de incremento del PIB en pesos y dólares, al cambio medio anual, han sido calculadas a partir de la serie elaborada en millones de pesos corrientes por el Banco de México, véase Banco de México, "Producto interno bruto", en *Indicadores económicos: monetarios, financieros y de finanzas públicas*, Banco de México, México, 1991, vol. II, cuadro II-H-1.

El gasto federal en pesos crece con una tasa inferior a la del PIB a lo largo del periodo: el primero lo hace en un 6.3% anual, el segundo lo hace en un 9%. Significativas son al mismo tiempo las diferencias que se registran entre gasto federal y PIB al interior de las tendencias a breve plazo que hemos reconocido. Mientras el PIB crece, entre 1895-1896 y 1901-1902, a una tasa del 11.9% anual, el gasto federal lo hace del 4.1% anual. Entre 1901-1902 y 1906-1907 el gasto federal registra una expansión doble del PIB (11.4% y 5.1% anual, respectivamente), mientras en el último periodo, entre 1906-1907 y 1910-1911, nuevamente el gasto federal crece menos (6.3% anual) que el PIB (9%). Asimismo, las características del crecimiento del gasto federal y del PIB en dólares corrientes no son muy diferentes a la tendencia que hemos descrito. Vale la pena subrayar que el PIB parece haber sido menos afectado por la devaluación de la plata que el gasto federal, especialmente en el periodo 1895-1896/1901-1902.

Podríamos decir a partir del análisis de las tasas de crecimiento, que el gasto federal presenta una buena relación con el crecimiento del PIB, especialmente en el periodo 1901-1902/1906-1907, periodo durante el cual la expansión del gasto federal, sea que lo midamos en pesos sea que lo midamos en dólares, sostuvo el producto interno bruto en un momento de desaceleración económica. Lo que no significa, sin embargo, que en los otros periodos el gasto federal no influenciara, aunque en medida inferior que entre 1901-1902/1906-1907, a la tasa de crecimiento del PIB. Verificado que a lo largo del periodo se dio una relación positiva entre crecimiento del gasto federal y crecimiento del PIB nos

parece conveniente ahora pasar a otro tipo de cálculo: verificar el coeficiente de correlación entre gasto federal y PIB. Los resultados nos dicen que la correlación entre gasto federal y PIB es positiva en cuanto el coeficiente es nada menos que 0.8843 con una deviación estándar muy baja (0.00117) lo cual nos permite pensar que el gasto federal determinó significativamente el crecimiento del PIB.

La relación positiva entre gasto federal y PIB, puede ilustrarse mejor a través de la proporción del gasto federal en el PIB y en el gasto federal per cápita. El primero nos ayuda a comprender la probable expansión del peso del Estado en la evolución económica y el segundo nos ayuda a comprender los probables beneficios que tuvo la población por el crecimiento del gasto federal.

CUADRO VII.4. *Proporción del gasto federal en el PIB y gasto federal per cápita, 1895-1896/1910-1911*

	G/pib %	*Per cápita$*	*Per cápita dólar*
1895-1896	5.8	3.9	2.1
1896-1897	5.7	4.0	2.0
1897-1898	4.6	4.2	1.9
1898-1899	4.8	4.2	2.0
1899-1900	4.9	4.3	2.1
1900-1901	4.9	4.8	2.3
1901-1902	3.7	4.7	2.1
1902-1903	4.4	5.3	2.1
1903-1904	4.3	5.6	2.5
1904-1905	4.9	6.3	3.0
1905-1906	3.9	6.2	3.1
1906-1907	5.0	7.5	3.8
1907-1908	4.6	7.3	3.7
1908-1909	4.9	7.9	3.9
1909-1910	4.3	7.5	3.7
1910-1911	4.1	8.3	4.1

La proporción del gasto federal en el PIB, al contrario de que lo que nos esperábamos por la correlación positiva entre gasto federal y PIB, se mantiene sustancialmente estancada a lo largo de todo el periodo con un valor promedio del 4.5%, valor que a diferencia de lo que acontece en otros países occidentales no crece. Más positivo es el indicador del

gasto federal per cápita en pesos que muestra una sustancial duplicación del gasto por habitante (de 3.9 a 8.3 pesos) que es similar a la que nos ilustra el gasto per cápita en dólares (de 2.1 a 4.1 dólares). Todo sumado, nuestros indicadores nos proporcionan algunas valiosas sugerencias: la primera, relativa a la proporción del gasto federal en el PIB nos sugiere que el gasto federal se caracteriza por una fuerte inercia y, la segunda, relativa al gasto per cápita, nos da una indicación similar a la que nos proporcionan las tasas de incremento y el coeficiente de correlación en el sentido de que el gasto tuvo un efecto positivo tanto a nivel económico como a nivel social.

Esta doble indicación nos sugiere que la productividad del gasto federal fue significativa, pues no obstante que no crezca la proporción del gasto federal en el producto interno bruto, tiende a distribuirse entre una cantidad mayor de la población, como lo refleja el gasto per cápita. De allí, entonces, que si bien la proporción del gasto federal en el PIB no crece no se puede afirmar que el gasto federal tenga un papel negativo en el desarrollo de las funciones no económicas del Estado, es decir, de dirección política, de justicia, de potencia y de progreso cultural. Así, el problema es otro, ¿Podemos tener un Estado que desarrolle positivamente todas y no sólo algunas de sus funciones sin aumentar necesariamente su peso en términos de participación en el PIB? La evidencia histórica de los países europeos nos indica que no sería posible, lo cual haría del caso mexicano un interesante tema de estudio. Sin embargo, no sería sin embargo el único caso, porque tampoco en Estados Unidos, entre 1896 y 1910, creció la proporción entre gasto federal y PIB, y fue incluso inferior a la de México, del 2.3%, y en modo similar a México registró un aumento del gasto federal per cápita, que pasó de 5.1 a 7.5 dólares.[25]

Esta problemática debe ser analizada a través de una desagregación del gasto federal, para comprender hasta qué punto presenta la característica de desarrollar un déficit de servicios y si por este déficit el gasto federal no aumenta su participación en el producto interno bruto. Por ello, debemos diferenciar la función económica de las otras funciones que ejerce el Estado para evitar el establecer una relación causal entre crecimiento económico y oferta de servicios estatales a los ciudadanos.

Una primera desagregación del gasto federal entre gastos corrientes civiles y militares y gasto de subsidios nos dice que la evolución de sus

[25] *Historical Statistics, op. cit.*, series A1-3, F1-21 y Y251-257, pp. 7, 139 y 711.

valores (gráfica VII.5.1) presenta una clara orientación: expansión rápida del gasto civil a partir de 1898-1899, reducción significativa del gasto militar a partir de 1900-1901 y fuerte expansión del gasto de subsidios a partir de 1902-1903. Si observamos más cuidadosamente la gráfica notamos que a partir de 1905-1906 los subsidios conocen un verdadero *boom*.

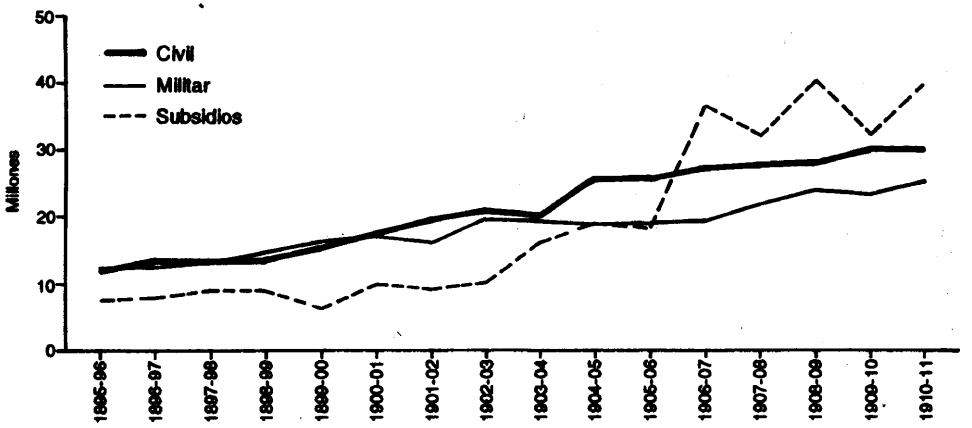
Los índices del gasto civil, militar y de subsidios (gráfica VII.5.2) confirman y permiten visualizar mejor que la definitiva inversión de tendencia a favor del gasto civil se produce en 1899-1900 y se expande a partir de 1903-1904. También nos precisa que el ascenso de los gastos federales en subsidios se delinea a partir de 1902-1903 y se precisa a partir de 1905-1906. El resultado de esta transformación de los principales componentes del gasto federal es visible (gráfica VII.5.3) en la progresiva disminución de la participación del gasto militar que al representar mediamente un 25% de los gastos totales se reduce a un 20%, a partir de 1904-1905, mientras los gastos civiles, luego de un rápido ascenso que los lleva a representar un 30% del gasto total, conocen un regreso a sus valores medios de partida que eran de alrededor de un cuarto de los gastos federales. La disminuida participación de los gastos militares, que hasta comienzo del siglo xx habían favorecido la expansión de los gastos civiles, empieza a beneficiar, a partir de 1903-1904, los gastos de subsidios, los cuales, además, fueron favorecidos por la contracción de los gastos civiles.

El examen de la distribución del gasto federal nos precisa la existencia de dos tendencias del gasto federal, una primera que favorece la expansión del gasto civil y que cubre el periodo comprendido entre 1895-1896 y 1902-1903 y una segunda, favorable a la expansión del gasto productivo, conjugándolo inicialmente con el gasto civil, que cubre el periodo comprendido entre 1902-1903 y 1910-1911. Si traducimos esta información en las funciones que desarrolla el Estado podemos decir que hasta comienzos del siglo el gasto federal tendió a dar una mayor importancia a las funciones de dirección política y de justicia mientras se desea después subrayar la función del progreso material y cultural.

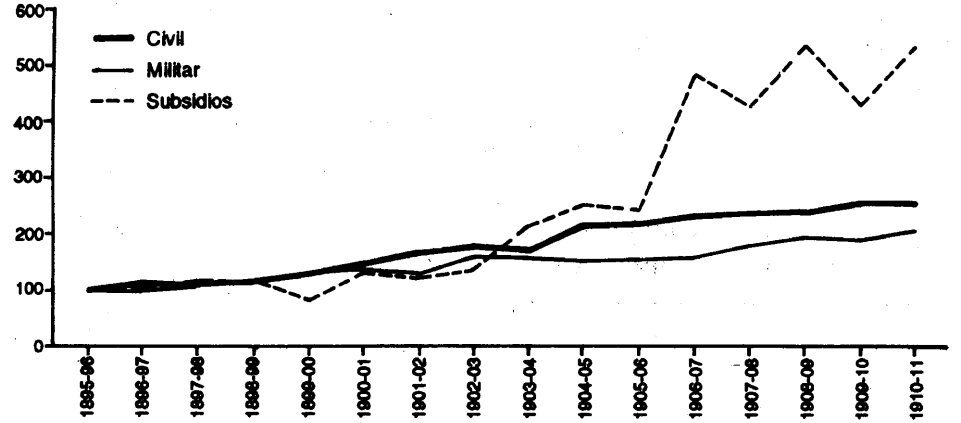
Para comprender mejor este cambio de orientación del gasto federal tratemos de verificarlo a través de la desagregación del gasto corriente civil y militar que presentamos en las gráficas VII.6.

La desagregación del gasto corriente nos indica que en 1895-1896 el más cuantioso se destinó a reforzar la presencia militar de la Federación en las diferentes regiones del país y el menor a reforzar la adminis-

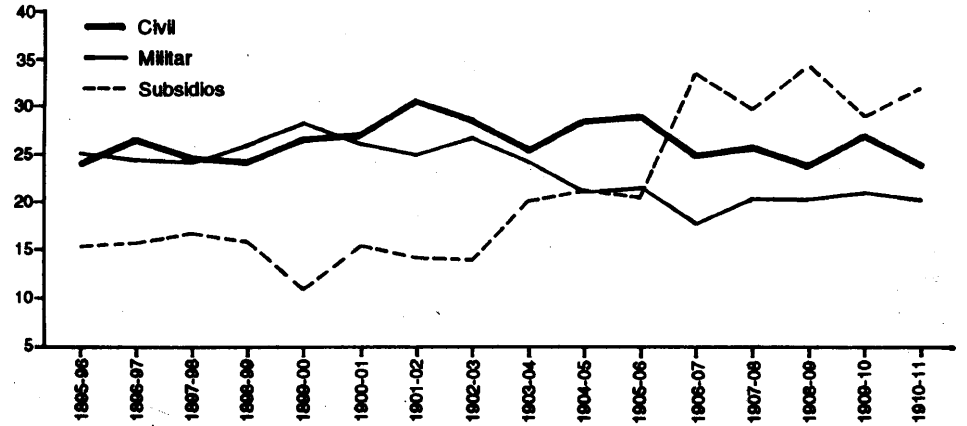
GRÁFICA VII. 5.1. *Estructura del gasto federal, 1895-1896/1910-1911 (valores)*



GRÁFICA VII. 5.2. *Estructura del gasto federal, 1895-1896/1910-1911 (índices)*



GRÁFICA VII. 5.3. *Estructura del gasto federal, 1895-1896/1910-1911 (participación)*



tración civil federal en el Distrito Federal. Sin embargo, a partir de 1903-1904 acontece una inversión de tendencia que privilegia la administración civil federal en los estados en detrimento, sobre todo, de la administración civil radicada en el Distrito Federal. Esta doble orientación es mayormente observable en la gráfica VII.6.2 de la cual emerge que la expansión de la estructura civil y militar, pero especialmente de la civil, es rápida en los estados de la República a partir del bienio 1902-1903. La participación del gasto civil y militar central y territorial en el gasto federal (gráfica VII.6.3) se caracteriza por un estancamiento del gasto territorial tanto civil como militar, y por una reducción de la participación del gasto civil y militar central.

Nuestros indicadores ilustran una compresión del gasto corriente y una restructuración del mismo a partir de los comienzos de nuestro siglo en términos esencialmente diferentes a los de los años de 1890. Así, se precisa mejor que la transformación del gasto federal, a partir de 1902-1903, expande la función de progreso material y cultural gracias a una contracción del gasto corriente. Este último con un quántum de recursos similar al de los años de 1890, se reorientó para mantener inalterada la presencia civil y militar de la Federación en los estados.

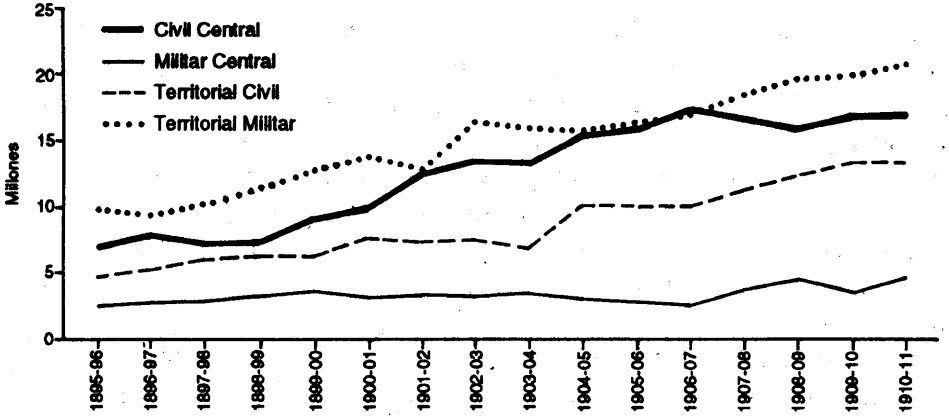
CUADRO VII.5. *Participación de los gastos de justicia, gobernación, hacienda y correos y telégrafos, 1895-1896/1910-1911*

	Total[a]		*Justicia*[b]		*Gobernación*[b]		*Hacienda*[b]		*Corr. y tel.*[b]	
	cent.	*terr.*	*cent.*	*terr.*	*cent.*	*terr.*	*cent.*	*terr.*	*cent.*	*terr.*
1895-1896/1902-1903	15.6	10.9	4.1	13.1	10.7	2.6	28.0	57.9	20.8	25.4
1903-1904/1910-1911	15.6	10.5	3.5	12.9	12.5	9.3	20.6	46.7	18.2	31.1

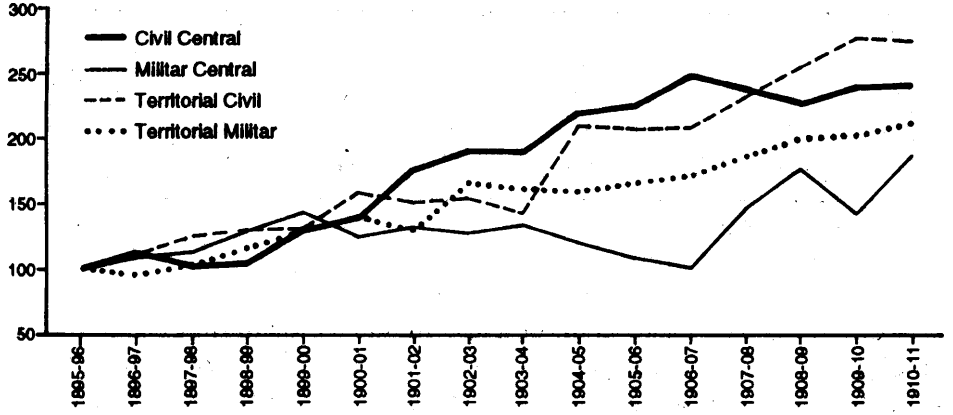
[a] % del gasto federal total.
[b] % del gasto federal corriente central y del gasto federal corriente territorial.

La ulterior desagregación de la participación del gasto corriente en el gasto federal pone en evidencia que, además de un estancamiento del quántum de recursos destinado a mejorar los servicios públicos, aconteció una reorganización de los recursos disponibles que redujo la calidad, equidad y uniformidad de la oferta de bienes públicos en la federación. Disminuye la oferta de justicia federal en las diferentes regiones del país y se expande, en cambio, en el Distrito Federal; y, disminuye significativamente el servicio público de correos y telégrafos, al reducirse las asignaciones a la administración central de los mismos.

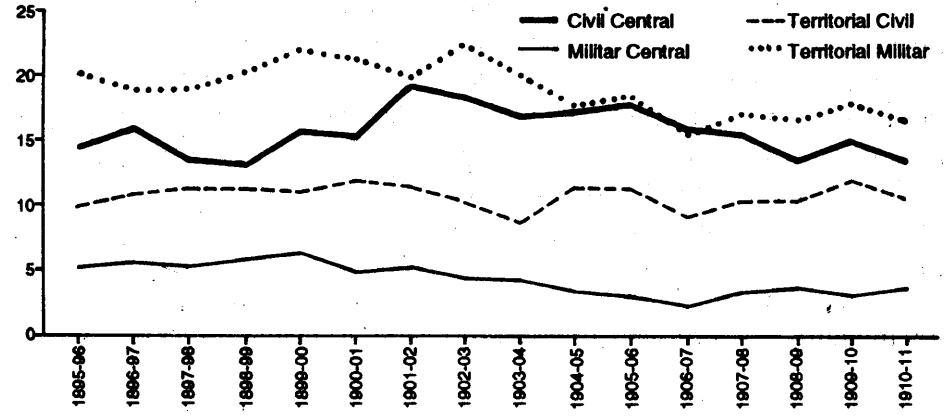
GRÁFICA VII. 6.1. *Estructura del gasto federal corriente, 1896-1897/1910-1911 (valores)*



GRÁFICA VII. 6.2. *Estructura del gasto federal corriente, 1896-1897/1910-1911 (índices)*



GRÁFICA VII. 6.3. *Estructura del gasto federal corriente, 1896-1897/1910-1911 (participación)*



Esta reducción afectó incluso la misma administración de hacienda pero no golpeó, en cambio, la función política que ejerce el gobierno a través de la Secretaría de Gobernación. Así, mientras disminuye por la reducción del gasto corriente la oferta de bienes públicos, aumenta el gasto capaz de asegurar un mayor control político de la federación. En síntesis, estamos en presencia de una tendencia regresiva del gasto federal, es decir, de una disminución en la oferta de bienes públicos a la ciudadanía que fue mayor en todas las regiones del país que en el Distrito Federal.

La reorientación del gasto civil se presenta complementada por una reorientación del gasto militar, que ilustramos en el cuadro VII.6.

CUADRO VII.6. *Gasto militar de fuerzas armas, rurales y gendarmería, 1895-1896/1910-1911*

	Militar total[a]		*Fuerzas armadas*[b]	*Rurales*[b]	*Gendarmería*[b]
	cent.	*terr.*			
1895-1896/1902-1903	5.4	20.4	79.7	8.5	11.8
1902-1903/1910-1911	3.5	17.5	74.8	8.6	16.6

[a] % sobre el gasto federal total.
[b] % sobre el gasto federal militar territorial.

A diferencia del gasto civil, el gasto militar ve disminuir su quántum en el gasto federal y, a semejanza del gasto civil, el quántum disponible se distribuye a partir de comienzos del siglo de otro modo. La participación del ejército federal disminuye casi cinco puntos y se expande en proporción similar la participación de la gendarmería del distrito y de los territorios federales, especialmente de la primera. La fuerza de policía de la Federación, los rurales, que depende de la Secretaría de Gobernación, no ve aumentar su participación en el gasto federal. La lógica del gasto militar es similar a la del gasto civil: restringir la presencia del Estado en el territorio nacional para expandirla en el Distrito Federal ilustrándonos, nuevamente, que el estancamiento de la participación del gasto federal en el producto interno bruto refleja bastante bien la orientación regresiva que asume la oferta federal de bienes públicos a partir de 1902-1903.

Los estudios existentes sobre la federalización de ciudad de México, los militares y los rurales apuntan todos en la misma dirección que vi-

sualizamos a través del gasto federal: expansión de las competencias federales sobre la capital a través de una centralización de los diferentes municipios en la administración del Distrito Federal, aumento del papel político de los militares y acentuación de su desempeño político de conciliadores entre las facciones civiles en lucha en los estados y ninguna transformación positiva de los rurales en una fuerza eficiente de represión al bandidaje y para la seguridad de las comunicaciones que eran, como sabemos, de competencia federal.[26] ¿Se puede formular la hipótesis de que la reducción del gasto corriente dio vida a un fenómeno de desadministración territorial por parte de la Federación? Si así fuera, ¿hasta qué punto esta desadministración federal se atenuó por una mejor administración por parte de los estados? En efecto, en virtud de las competencias derivadas de su soberanía, los estados podían colmar el déficit de servicios federales a través de una oferta estatal de administración, de justicia y de policía. Los estudios no ofrecen al estado actual una respuesta a estas interrogantes y todo lo que podemos decir es que a partir de las reformas constitucionales y fiscales de los años de 1890 hubo una mayor centralización del poder en manos de los gobernadores y limitado incremento de los recursos estatales.[27]

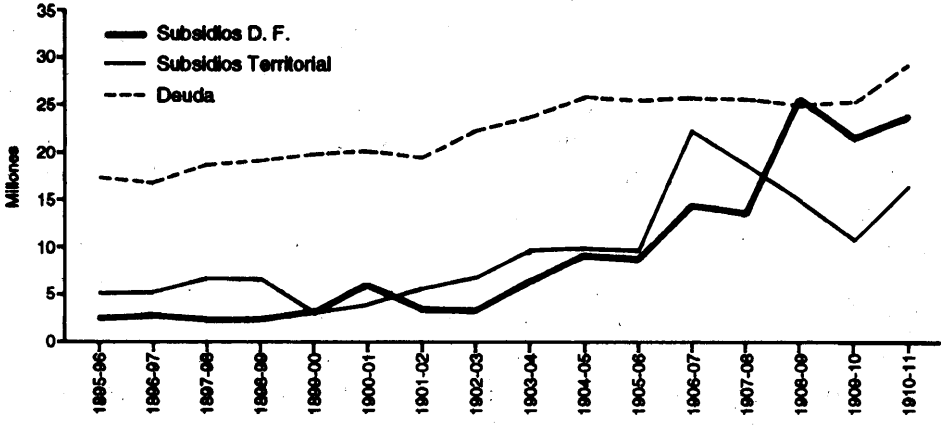
La reorganización de la administración civil y militar permite comprender el nuevo desnivel que se generó entre gobierno y gobernados en la primera década del siglo XX. Los mayores recursos de que dispuso el gobierno federal entre 1895 y 1911 no se orientaron a implementar sus fines políticos, de justicia y administrativos y terminaron por ser casi completamente absorbidos por el gasto de fomento, es decir, cubrir la deuda pública y promover el fomento económico y cultural del país.

La gráfica VII.7.1 nos muestra un enorme crecimiento del gasto federal destinado a subsidiar actividades en el Distrito Federal y en los esta-

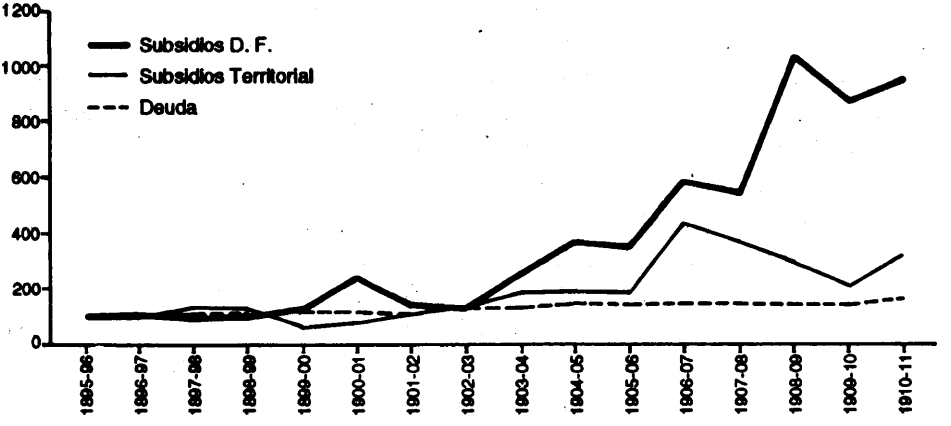
[26] Ariel Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y administración*, tesis doctoral, El Colegio de México, México, 1993, Hernández Chávez, *Origen y ocaso del ejército mexicano, op. cit.*, 1989, n. 1, pp. 257-296, Elisabetta Bertola, *Classe dirigente e progetto politico nel Messico porfirista*, tesis doctoral, Universitá di Torino, 1986, y Paul J. Vanderwood, *Desorden y progreso. Bandidos, policías y desarrollo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1986, pp. 303-323.

[27] Entre 1895 y 1900 los recursos de los estados y de las municipalidades pasan de 29.6 a 33.5 millones de pesos, entre 1900 y 1905 crecen de 33.5 a 44.6 millones de pesos y entre 1905 y 1910 aumentan de 55.6 a 52 millones de pesos. Se trata de un crecimiento de recursos bastante limitado para hacernos hipotizar que efectivamente los estados lograron cubrir el vacío generado por la desadministración federal. Los datos de 1895 a 1908 provienen de Antonio Peñafiel, *Cuadro sinóptico informativo de la administración del Señor General Don Porfirio Díaz*, Imprenta de la Secretaría de Fomento, México, 1910, pp. 94-95 y los de 1909-1911 de Armando Servín, *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1965, cuadros VII.1 y VII.2.

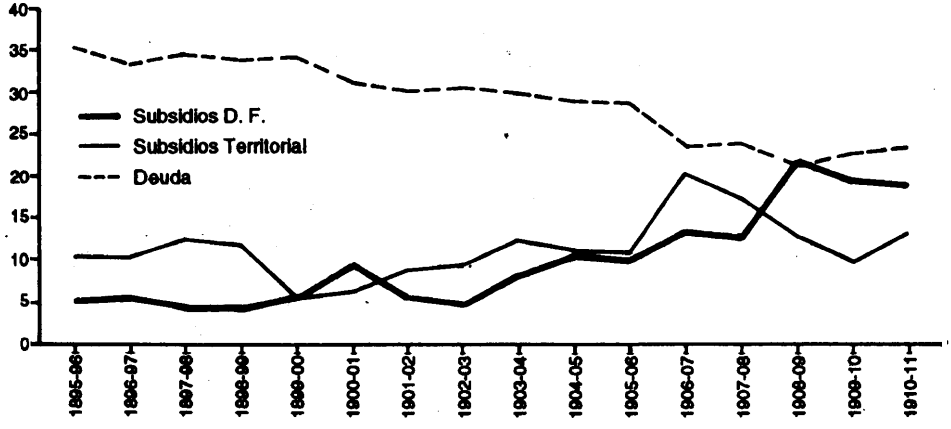
GRÁFICA VII. 7.1. *Subsidios federales y servicio de la deuda pública, 1895-1896/1910-1911 (valores)*



GRÁFICA VII. 7.2. *Subsidios federales y servicio de la deuda pública, 1895-1896/1910-1911 (índices)*



GRÁFICA VII. 7.3. *Subsidios federales y servicio de la deuda pública, 1895-1896/1910-1911 (participación)*



dos y un reducido crecimiento de los valores destinados a cubrir intereses y amortización de la deuda pública. Los índices (gráfica VII.7.2) precisan esta primera caracterización en cuanto la expansión del servicio de la deuda es reducida y, en cambio, se asiste a una increíble expansión, especialmente a partir de 1902-1903, de los subsidios al Distrito Federal y un menor crecimiento de los destinados a los estados.

La diferente evolución del servicio de la deuda pública y de los subsidios se puede precisar a través de las tasas de crecimiento, que presentan dos tendencias: la que se extiende entre 1895-1896 y 1902-1903 y la que cubre el periodo 1903-1904/1910-1911.

CUADRO VII.7. *Servicio de la deuda y subsidios federales, 1895-1896/1910-1911. Tasas de crecimiento*

	Deuda pública	*Subsidios D.F.*	*Subsidios estados*
1895-1896/1902-1903	2.6	7.9	0.5
1903-1904/1910-1911	3.6	33.5	23.5
1895-1896/1910-1911	3.1	20.7	19.2

Los datos son particularmente elocuentes pues el servicio de la deuda pública crece con una tasa muy baja (3.1% anual) a lo largo de todo el periodo, de la mitad apenas del gasto federal (6.3% anual). Los subsidios federales capturaron la casi totalidad de los nuevos recursos de que se dispuso para el gasto federal. En efecto, a partir de 1903, conocen un crecimiento que fue cuatro veces superior al del periodo 1895-1902. El crecimiento de los subsidios es espectacular para el Distrito Federal, pues crecen a partir de 1903-1904 con una tasa anual del 33.5%, que es casi cinco veces superior a la tasa que conocen los subsidios en el periodo precedente y tres veces superior a la tasa de incremento de los gastos federales en el periodo 1902-1903 /1910-1911. Lo mismo se puede decir para los subsidios a los estados que crecen a partir de 1903-1904 con una tasa del 19.2% anual, que es casi 19 veces superior al crecimiento que conocieron entre 1895-1896 y 1902-1903 y con una tasa doble a la que registra el gasto federal.

El impresionante crecimiento de los subsidios federales nos ayuda a comprender la discordancia que habíamos notado entre el papel positivo jugado por el gasto federal en el crecimiento del producto interno

bruto y su ningún incremento en la participación del mismo. La discordancia depende del desplazamiento de recursos desde el gasto corriente al gasto de subsidios, que por su naturaleza predominantemente económica determina una correlación positiva entre gasto federal y producto interno bruto. Esta característica se refuerza si desagregamos los subsidios federales en dos ramas: la transferencia de fondos en apoyo a la actividad económica y la promoción cultural y social que expande los servicios públicos de la educación y de la sanidad.

CUADRO VII.8. *Transferencias económicas y gasto cultural y social federal, 1895-1896/1910-1911.*

	Transferencias		*Cultural-social*	
	T/Tot %	*Δ%*	*T/Tot%*	*Δ%*
1895-1896/1902-1903	9.3	8.4	4.0	13.1
1903-1904/1910-1911	13.4	19.9	6.5	23.5
1895-1896/1910-1911	—	14.2	—	18.3

El cuadro VII.8 nos muestra que las transferencias económicas desde el sector público se expanden, puesto que su participación en el gasto federal pasa del 9.3% al 13.4%, y registran tasas de incremento de auténtico *boom,* pues es del 8.4% anual que es doble de la tasa del gasto total (3.6% anual) entre 1895-1896 y 1902-1903 y en más del doble (19.9%) de la tasa anual de los gastos totales (7.3%) en el periodo siguiente. Esta sólida trasferencia de recursos desde el sector público al sector privado tuvo efectos positivos especialmente para el sector empresarial mexicano y extranjero que opera en los transportes y en los servicios mientras influyó sólo parcialmente en los sectores productivos agrícola, minero e industrial. Esta disparidad depende de que las políticas de promoción, como en todos los periodos anteriores, estuvo orientada a apoyar esencialmente las ramas económicas que beneficiaran a todos los actores económicos; como acontece con los transportes y los servicios, mientras a los intereses económicos productivos eran incentivados a través de la desgravación de impuestos, como aconteció con la reforma monetaria que redujo una serie de tasas de la producción minera.

El impacto de las transferencias federales en el incremento del producto interno bruto se puede estimar a partir de la relación entre el

incremento de las transferencias federales y el incremento neto que registra el producto interno bruto en cada lustro.

CUADRO VII.9. *Transferencias federales y PIB, 1895-1896/1910-1911 (miles de pesos)*

	Δ PIB	*Transferencias*	*PIB/transferencias %*
1895-1900	+464.000	+26.744	5.8
1900-1905	+956.000	+41.912	4.4
1905-1910	+827.700	+83.385	10.1

Las transferencias federales fueron consistentes en cuanto a que en el primer quinquenio 1895-1900 representan el 5.8% del nuevo producto bruto generado en ese lustro. Las transferencias son menos significativas en el quinquenio siguiente de 1900-1905 pero vuelven a ser especialmente significativas entre 1905-1910 cuando se consolida claramente la tendencia a entregar casi todo el incremento del gasto federal a los subsidios. En este último quinquenio las transferencias federales representan por lo menos un 10.1% del nuevo producto bruto generado en el periodo.

Las transferencias desde el sector público al sector privado fueron significativas para el crecimiento económico y esclarecen ulteriormente por qué la correlación entre gasto federal y PIB es positiva mientras su participación en el PIB se estanca. El estancamiento no es atribuible a la función económica indirecta del Estado sino más bien al ningún potenciamiento de su función civil que, como puede verse en el cuadro VII.9, depende del menor crecimiento del gasto federal en educación y sanidad pública. En efecto, la participación del gasto en educación y sanidad en el gasto federal aumentó apenas 2.5 puntos mientras las transferencias aumentaron 4.1 puntos.

A pesar de su menor participación en el gasto federal, el gasto en educación crece con una tasa que es incluso superior a los subsidios (23.5% anual) que hizo pasar el gasto federal en la educación de 3 a 8,7 millones de pesos entre 1903-1904 y 1910-1911. Al mismo tiempo, este gasto federal deja de ser exclusivamente cultural para asumir una primera connotación social al introducirse el gasto en sanidad que no superó nunca el 1% del gasto federal en el periodo 1903-1904/1910-1911.

La orientación del gasto público en este periodo presenta una escasa novedad cualitativa respecto no sólo a la desarrollada en el periodo precedente sino también respecto a la hipotizada por Matías Romero a fines de la década de 1860. En efecto, la reducción del gasto militar para expandir el gasto civil y de fomento y para asignar a este último los eventuales incrementos de recursos federales derivados de los ingresos y del crédito público, era el plan maestro de Matías Romero. De allí entonces que la política de gasto de Limantour no presente ninguna verdadera novedad; a lo más se le debe atribuir el mérito de haberla implementado gracias a las condiciones favorables que se dieron a partir de 1895. El mérito principal del Secretario de Hacienda consistió en dar al gasto federal una adecuada instrumentación técnica y una implementación política a través de una relación de tipo compromisoria con el Congreso. Pero, ¿fue una política de gasto a la altura de lo que era México a comienzos de este siglo? Las transferencias federales, el gasto en educación y la reducción del gasto militar, nos señalan los elementos positivos mientras el estancamiento del gasto de justicia y de la administración federal nos señalan su incapacidad de satisfacer la demanda de bienes públicos. El gasto federal presenta una marcada connotación regresiva en cuanto no expandió los servicios públicos para toda la ciudadanía: incluso el nuevo gasto en educación fue una oferta limitada al Distrito Federal y no al conjunto del país. De allí que se pueda sostener que la política de Limantour sin dejar de ser similar a la elaborada por Matías Romero sea esencialmente regresiva en cuanto se concentró en un número limitado de objetivos y abandonó los que interesaban al conjunto de la ciudadanía y que no eran ajenos a la ideología liberal que Limantour profesaba. Sin embargo, no hemos encontrado espías en la documentación para hacernos entender la escasa preocupación de Limantour y con ella del gobierno de Díaz por estos problemas centrales para la expansión, no sólo de la economía pública liberal, sino también de la vida republicana del país.

3. Ingresos federales y equidad fiscal

Los ingresos ordinarios federales conocen valores superiores al gasto federal, aunque la tasa de crecimiento (5.3% anual) sea inferior de un punto respecto al gasto. Su crecimiento se contradistingue por tres tendencias: de expansión moderada entre 1895-1896 y 1901-1902 (4.2%

anual), de expansión rápida entre 1901-1902 y 1905-1906 (11.1% anual) y de estancamiento entre 1905-1906 y 1910-1911 (–0.2% anual). La evolución descrita no cambia sustancialmente si la medimos a través de su valor en dólares, pues también en este caso la tasa de crecimiento de los ingresos federales fue inferior a la del gasto y sólo en el periodo 1895-1896/1901-1902 tuvieron una tasa de crecimiento superior al gasto. Es decir, los ingresos federales poseen una mayor rigidez que el gasto.

CUADRO VII.10. *Participación del ingreso federal en el PIB e ingreso federal per cápita, 1895-1896/1910-1911.*

	Igresos/PIB %	*Ingresos per cápita* pesos	*Ingresos per cápita* dólares
1895-1896	5.9	4.0	2.1
1896-1897	5.9	4.0	2.0
1897-1898	4.5	4.1	1.8
1898-1899	5.2	4.6	2.2
1899-1900	5.3	4.8	2.3
1900-1901	4.8	4.6	2.3
1901-1902	3.8	4.6	2.1
1902-1903	4.6	5.5	2.2
1903-1904	4.7	6.2	2.7
1904-1905	5.0	6.5	3.1
1905-1906	4.5	7.0	3.5
1906-1907	5.1	7.7	3.9
1907-1908	4.8	7.6	3.8
1908-1909	4.8	6.6	3.3
1909-1910	4.0	7.1	3.5
1910-1911	3.6	7.3	3.7

FUENTE: Véase cuadro VII.3.

La apropiación de recursos de la economía real por parte del Estado, no conoció a lo largo del periodo ninguna sustancial transformación. La participación de los ingresos en el PIB fluctuó entre el 4% y el 5%, con un valor medio de 4.8%, similar a la participación del gasto federal en el PIB (4.7%). La presión fiscal sobre la nueva riqueza producida en el periodo no es enorme y el hecho de que no creciera nos dice que la política fiscal se puede sintetizar en la ninguna presión fiscal sobre los nuevos

sectores productivos y la persistencia de la orientación bosquejada ya en los años de 1870 por Matías Romero: establecer un mejor equilibrio entre ingresos derivados del consumo interno e ingresos derivados del comercio de importación.

La rigidez de los ingresos federales se observa en la correlación entre ingresos y gasto federal e ingresos y producto interno bruto. El coeficiente de correlación gasto federal/PIB fue, en el periodo 1895-1910, de 0.8843 mientras el coeficiente de correlación ingresos/PIB fue de 0.7543. Se trata, a nuestro juicio, de una diferencia significativa en cuanto nos dice que mientras el gasto federal sigue mejor el crecimiento del PIB, los ingresos federales no logran aprovechar el crecimiento de nueva riqueza. En efecto, el coeficiente de regresión nos dice que el incremento de cada nueva unidad del PIB se traduce en un incremento de apenas 0.5689 unidades de ingresos federales. Dicho con otras palabras, la Federación desarrolló a lo largo del periodo 1895-1910 la tendencia a no presionar sobre la nueva riqueza que se forma en el país con el resultado de que mientras dicha riqueza creció 9% anualmente los ingresos federales lo hicieron un 5.3%. La búsqueda de nuevas fuentes de ingresos no hace parte de la política fiscal del periodo que se aferra en cambio a la imposición prexistente, con el resultado que la expansión de la presión fiscal per cápita que aumentó de 4.4 pesos a 6.8 pesos entre 1895-1896/1901-1902 y 1901-1902/1910-1911, acontece exclusivamente a partir de impuestos y tasas prexistentes.

Si comparamos el gasto per cápita con la presión per cápita que presentan valores muy similares se podría llegar a la conclusión que la imposición fiscal por ser similar al gasto federal se traduce en que lo que el Estado obtiene de la economía de las empresas y de las familias termina por devolvérselas. Sin embargo, si tomamos en cuenta que el gasto federal per cápita se expande sólo cuando se delinea la nueva política de gasto para la promoción económica y cultural, podemos argüir que la presión fiscal que afecta a todos los contribuyentes beneficia exclusivamente a los empresarios favorecidos por las transferencias federales y los habitantes del Distrito Federal. El resultado es que es la mayor presión fiscal golpea a todos los habitantes y favorece a lo más a un 10% de la misma. La imposición federal asume, por lo tanto, especialmente a partir de 1903, un fuerte sesgo de inequidad, contraria al principio fiscal liberal favorable a una igual distribución de la carga fiscal. Los efectos de la inequidad fiscal se suman entonces a los de un gasto federal regresivo incapaz de satisfacer las demandas de mayores

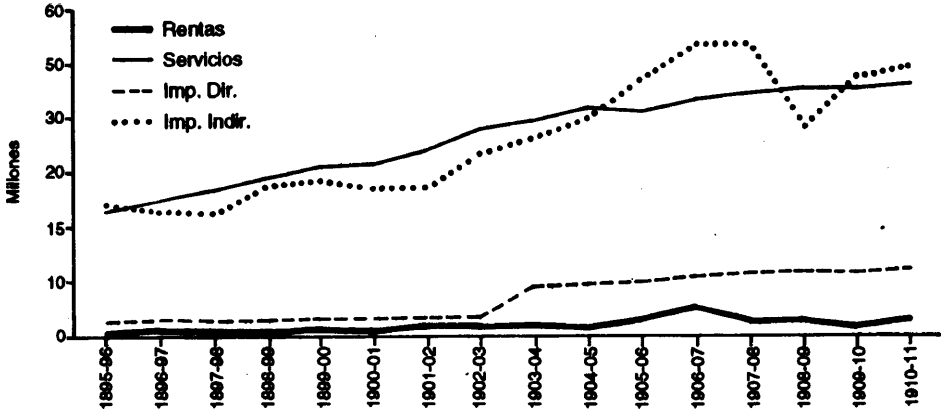
servicios públicos, con el resultado de favorecer el surgimiento de un problema social.[28]

La expansión de los ingresos federales dependen exclusivamente de la renta, tasas e impuestos existentes en 1895 y, más precisamente, de la renta de servicios y de los impuestos indirectos sobre el comercio exterior y, en medida menor, de los impuestos directos del distrito y de los territorios federales. Las rentas de servicios se caracterizan por un rápido crecimiento que comienza en 1895-1896 y culmina en 1905-1906 para conocer luego un crecimiento muy lento. Los impuestos indirectos muestran, en cambio, una tendencia expansiva, que si bien es constante a lo largo de todo el periodo, presenta una evolución de tipo cíclico, reflejo sin lugar a dudas de los ciclos del comercio exterior. También es diferente la tendencia que registran los impuestos directos del distrito y de los territorios federales, caracterizados por un estancamiento entre 1895-1896 y 1902-1903 y una expansión moderada entre 1903-1904 y 1910-1911. Los ingresos de las rentas patrimoniales conocen sólo a partir de los primeros años del siglo un lento incremento. Los índices relativos a ingresos federales confirman y precisan (gráfica VII.8.2) las tendencias que hemos descrito a partir de los valores y nos ayudan a comprender que probablemente tanto la renta patrimonial como los impuestos directos dieron una importante contribución a la expansión de los ingresos federales, especialmente en la primera década de este siglo. En efecto, la participación de los impuestos directos en los ingresos federales (gráfica VII.8.3) se duplica pasando del 5% al 10% entre 1895-1896/1902-1903 y 1902-1903/1910-1911.

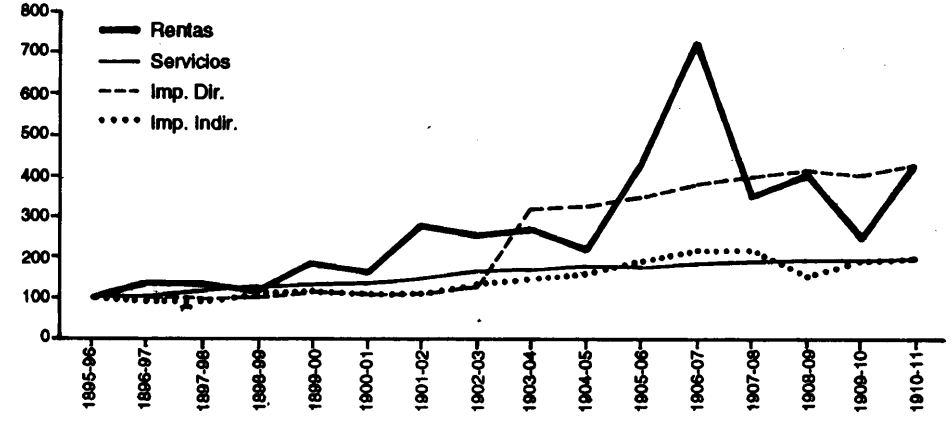
Un análisis de los diferentes rubros presentes en los impuestos directos nos dice que este incremento, tanto de valor como de participación en los ingresos, deriva de la modificación introducida en 1894 y 1895 según la cual los territorios federales empiezan a pagar el impuesto directo sobre la propiedad raíz (predial) para recuperar los ingresos perdidos por la abolición del impuesto sobre los sueldos y salarios pagados por el gobierno federal.[29] Además el catastro del Distrito Federal permitió la expansión del predial con el resultado de que entre 1901-1902 y 1910-1911 el impuesto sigue el incremento del valor de la propiedad raíz en la capital, pues los impuestos directos del Distrito Federal pasan de 3.1 a 7 millones de pesos. Sin embargo, el salto cuantitativo de los impuestos directos, que los hace pasar de 3.6 a 12.3 mi-

[28] Véase cap. II § 3 y III § 3.
[29] Labastida, *Estudio de las leyes federales*, *op. cit.*, p. 402.

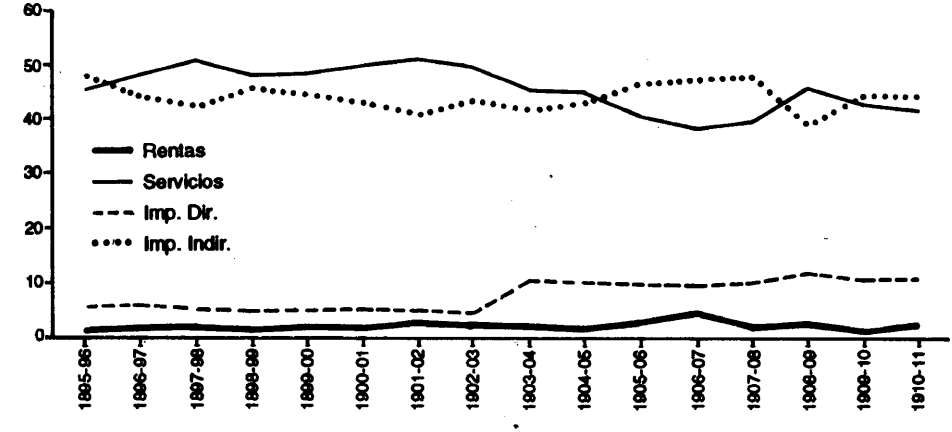
GRÁFICA VII. 8.1. *Estructuras de los ingresos federales, 1895-1896/1910-1911 (valores)*



GRÁFICA VII. 8.2. *Estructuras de los ingresos federales, 1895-1896/1910-1911 (índices)*



GRÁFICA VII. 8.3. *Estructuras de los ingresos federales, 1895-1896/1910-1911 (participación)*



llones de pesos entre 1901-1902 y 1910-1911, depende especialmente de la incorporación en las finanzas federales de los impuestos y rentas precedentemente administradas por los municipios de México, Tacubaya, Guadalupe, Mixcoac, San Angel, Azcapotzalco, Tacuba, Tlalpan, Coyoacán, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Cuajimalpa, integrados ahora en el Distrito Federal.[30] Esta incorporación hizo aumentar los ingresos directos de 4-5 millones de pesos anuales entre 1903-1904 y 1910-1911.

El crecimiento de la renta patrimonial que observamos a partir de 1902-1903 tiene que ver con lo que genéricamente las cuentas del erario federal denominan "productos procedentes de capitales, valores, acciones, derechos y demás bienes muebles no especificados", excluyendo por lo tanto los ingresos que obtiene el Estado de los ferrocarriles, sea en forma de prima y, a partir de 1908, por su participación accionaria en los "Ferrocarriles nacionales de México". Indudablemente, la caracterización de este ingreso patrimonial es demasiado genérica para saber si se incluyen los intereses sobre las cuentas corrientes del gobierno con los bancos nacionales y extranjeros y a cuáles valores, capitales, acciones y bienes muebles se hace referencia. En todo caso, se podría pensar que, entre fines del siglo XIX y comienzos de éste, se formó un nuevo patrimonio federal que a diferencia del que se deshizo la Federación en los años de 1880 y de 1890, integrado especialmente por tierras, es ahora en bienes muebles e inmuebles capaces de generar un interés, un rédito, que contribuyen al crecimiento de los ingresos federales.

El crecimiento de los diferentes ingresos federales, es más comprensible si lo medimos distinguiendo el periodo 1895-1896/1902-1903 del periodo siguiente 1902-1903/1910-1911.

Las tasas de crecimiento de los diferentes rubros de ingresos federales nos permiten reconstruir, de manera muy diferente, la política de ingresos seguida por el gobierno en este periodo. Del cuadro VII.11 emerge que los ingresos de servicios son los que registran un mayor incremento entre 1895-1896 y 1902-1903 y el menor incremento en el periodo siguiente 1904-1905/1910-1911. Ahora bien, si comparamos su tasa de incremento con su participación en el ingreso total (gráfica VII.8.3) vemos que su participación sobrepasa, a partir de 1896-1897, los impuestos indirectos sobre el comercio exterior, con el resultado de

[30] Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México, op. cit.*, cap. VII, § 2.

CUADRO VII.11. *Ingresos federales, 1895-1896/1910-1911. Tasas de crecimiento*

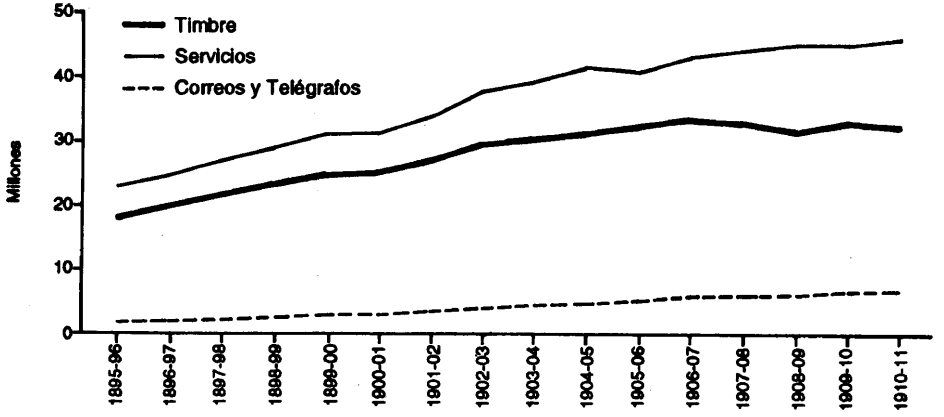
	1895-1896/ 1902-1903	*1902-1903/ 1910-1911.*	*1895-1896/ 1910-1911*
Rentas patrimoniales	11.7	18.5	15.3
Rentas de servicio	6.2	1.3	4.3
Impuestos directos	2.7	23.1	12.9
Impuestos indirectos	3.6	6.2	4.9
Ingresos totales	4.8	5.0	4.9

que a comienzos de siglo la renta de servicios representa más del 50% de los ingresos totales. El descenso de su crecimiento a partir de 1902-1903 y que persiste a lo largo de todo el primer decenio del siglo XX, hizo que su participación en los ingresos totales fuera en 1910-1911 nuevamente menor de los impuestos indirectos. De allí que para hacer regresar la participación de los ingresos internos a niveles superiores a los de comercio exterior, el gobierno implemente la expansión de los impuestos directos y de la renta patrimonial, con el resultado de que en 1910-1911 los ingresos de fuente interna (renta de servicios, rentas patrimoniales e impuestos directos) representan el 55.6% de los ingresos federales.

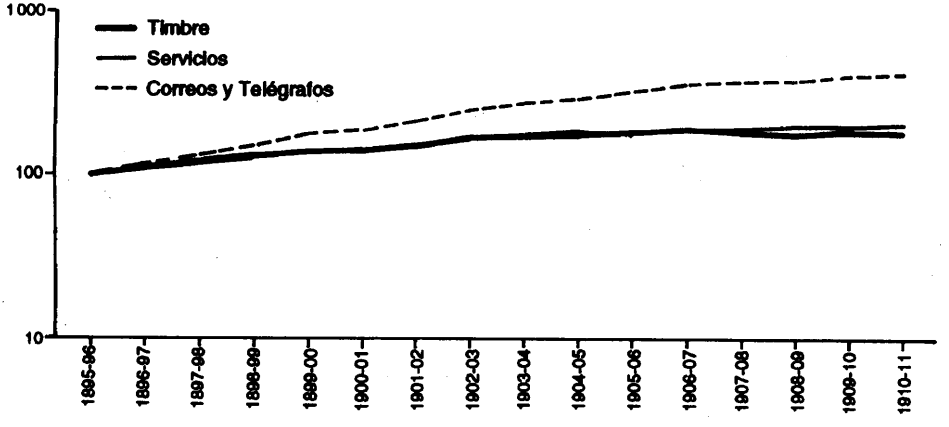
La política de ingresos federales siguió siendo la delineada a partir de 1870. La razón de la rigidez de los ingresos federales en este periodo dependió del estancamiento de la renta de servicios federales, y, en especial, de la incapacidad de transformar la tasa sobre el consumo en un verdadero impuesto indirecto que afectara la capacidad de consumo de los ciudadanos y abriera la posibilidad de una reforma del sistema impositivo. También la política fiscal tiene la misma connotación regresiva del gasto federal y se aleja de la nueva concepción fiscal de corte liberal-democrático que empieza a manifestarse en la opinión pública a partir de los primeros años del siglo XX.

Hemos identificado el nudo de la cuestión fiscal en los ingresos de la renta de servicios. Este ingreso federal está integrado por un número notable de tasas, siendo dos las principales: la renta del timbre y la renta de correos y telégrafos. En el curso del periodo que examinamos vemos crecer en importancia una nueva renta, la derivada de las concesiones de ferrocarriles y de los puertos, la cual empieza a ser importante

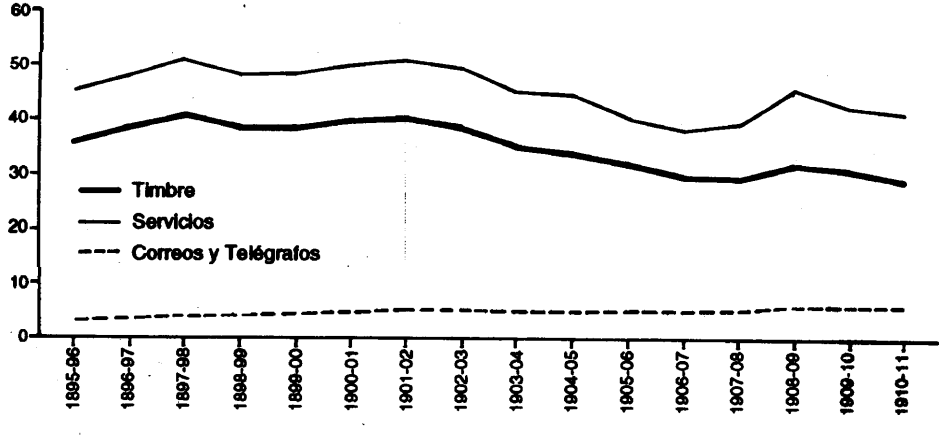
GRÁFICA VII. 9.1. *Renta de servicios federales, 1895-1896/1910-1911 (valores)*



GRÁFICA VII. 9.2. *Renta de servicios federales, 1895-1896/1910-1911 (índices)*



GRÁFICA VII. 9.3. *Renta de servicios federales, 1895-1896/1910-1911 (participación)*



en las postrimerías del periodo por efecto de la formación de los Ferrocarriles Nacionales, de la que el gobierno era el principal accionista, por cuanto detentaba, en 1908-1909, acciones por un valor de 115 millones de pesos equivalentes al 50.3% del capital total.[31]

La desagregación de la renta de servicios federales ilustrada en las gráficas VII.9.1 y 9.2 nos muestra que su valor es fuertemente condicionado por la desaceleración que conoce la renta del timbre a partir de 1902-1903, la cual se compensa con el crecimiento que conocen las tasas de los otros servicios, en especial de la renta de correos y telégrafos. Este reacondicionamiento de la renta de servicios se comprende examinando la gráfica VII.9.3 en la cual notamos que la participación de la renta del timbre en los ingresos federales totales luego de alcanzar en 1897-1898 su punto máximo con un 40.7%, comienza a a disminuir a partir de 1901-1902. En 1910-1911 su participación en el ingreso federal es de 10 puntos inferior a la de 1895-1896.

La declinación de la renta del timbre depende también de la reforma constitucional que liquidó las alcabalas que trababan la libre circulación de mercaderías al interior del país que impidió al gobierno aumentar, como en los años de 1880 y en los primeros de 1890, las tasas sobre el consumo comprendidos en la renta del timbre. En efecto, en virtud del acuerdo alcanzado para la abolición de alcabalas los únicos impuestos federales que podían gravar el consumo eran los relativos a los tejidos de algodón, del tabaco y alcohol, con el resultado de que su margen de maniobra se reducía a la creación de tasas similares, como sobre las pertenencias mineras. Las nuevas tasas introducidas sobre patentes y marcas registradas (1903), dinamita y explosivos, y sobre la producción del oro y plata (1905),[32] no revitalizaron la renta del timbre, en parte porque en 1905, en virtud de la reforma monetaria, fueron reducidas las tasas sobre la producción de la plata y del oro,[33] y en parte porque la tasa sobre el consumo de alcoholes empieza a disminuir consistentemente a partir de 1904-1905.[34] La caída de la percepción del timbre sobre los alcoholes es un buen indicador de la nueva resistencia que empieza a darse a partir de 1904 al aumentarse las cuotas sobre el consumo del tabaco y del alcohol a cambio de una reducción desde el 30% al 25% de la contribución federal que pagaban los estados a la Fede-

[31] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1907-1908*, doc. 136.

[32] *Ley del Timbre, 1906, art. 266*, en Valdés Flaga, *Compilación de las leyes federales del timbre, op. cit.*, p. 322.

[33] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1905-1906*, p. XVI.

[34] Carmagnani, *El liberalismo y los impuesto internos, op. cit.*, gráfica VII.4.

ración.[35] La consecuencia fue que el único rubro de la renta del timbre que creció a partir de 1903-1904 fue la tasa sobre los documentos y libros contables.[36]

Hubo entonces dos tipos de obstáculos que impidieron una ulterior federalización del consumo: la primera porque crea una nueva doble imposición que sería resistida por los estados y la segunda que la imposición federal empieza a ser vista por los ciudadanos como una imposición inicua y se resisten, por lo tanto, a ella. Su iniquidad fue eficazmente denunciada en el Congreso Constituyente de 1917 por los diputados de Sonora y 36 representantes de diferentes estados, quienes presentaron un proyecto de ley que eliminaba el impuesto del timbre sobre el consumo, dejándola subsistente exclusivamente para el tabaco, los alcoholes, el impuesto minero y la contribución federal, sosteniendo que la Ley del Timbre

> por su difícil aplicación y observancia, así como por las iniquidades que origina, ha sido tan odiosa al pueblo mexicano [porque] como el país entero lo sabe, es la traba más formidable a las libertades lícitas del comercio, un escollo implacable que se opone a su libre desenvolvimiento y una especie de alcabala odiosa y represiva que debe desaparecer para siempre.[37]

Ante este doble obstáculo, el gobierno federal se orientó entonces a buscar una salida diferente: tratar de expandir las tasas sobre la propiedad intelectual, los insumos y la producción minera, decisión que fue neutralizada por la necesidad de detaxar la producción minera que se vio afectada por la reforma monetaria. El resultado lo podemos sintetizar a través de las tasas de crecimiento de la renta del timbre: 7.5% al año entre 1895-1896 y 1902-1903 y 1.1% en el periodo siguiente 1903-1904/1910-1911.

El otro grupo de ingresos federales significativo es los derechos aduaneros sobre el comercio exterior, cuya evolución ilustramos en las gráficas VII.10.

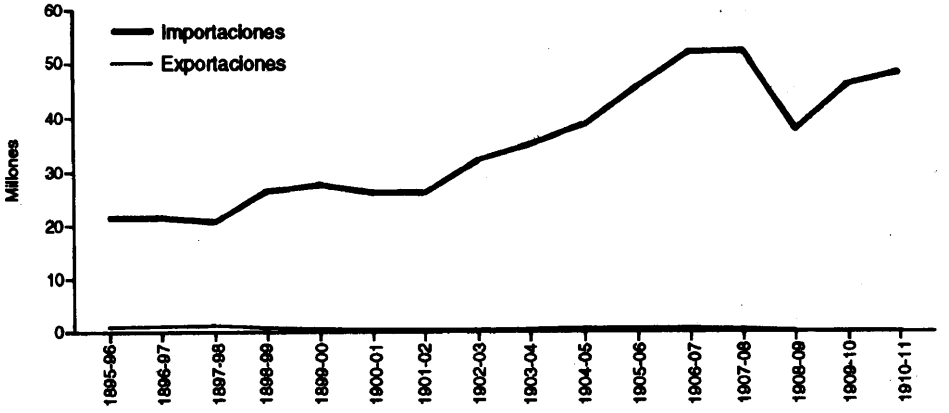
Los impuestos indirectos sobre el comercio exterior gravaron, como en el periodo anterior, casi exclusivamente sobre el comercio de importación en tanto que, como puede verse en las gráficas VII.10.1 y VII.10.2,

[35] La ley es del 7 de mayo de 1903, véase Pérez Siller, *Los ingresos federales, op. cit.*, vol. II, pp. 383-384.

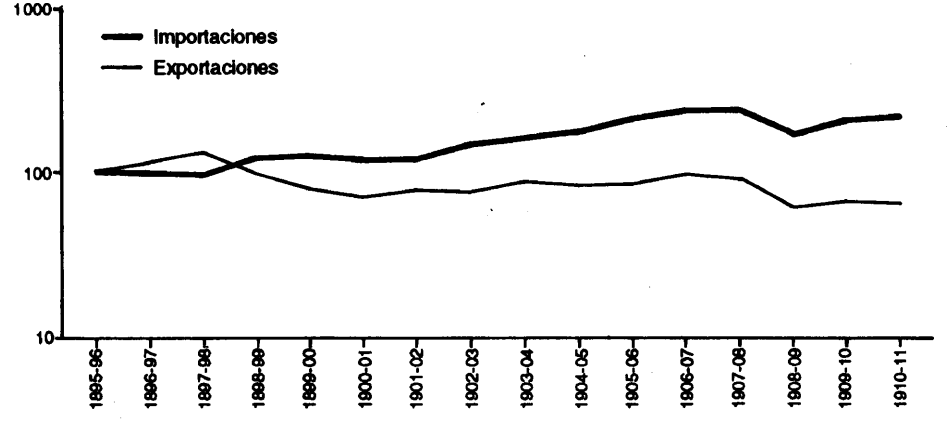
[36] Carmagnani, *El liberalismo, los impuestos internos, op. cit.*, gráfica 3.

[37] Sesión 29.01.1917, *Diario de los debates del Congreso Constituyente, 1916-1917*, Ediciones de la Comisión Nacional del Sesquicentenario, México, 1960, vol. II, p. 769.

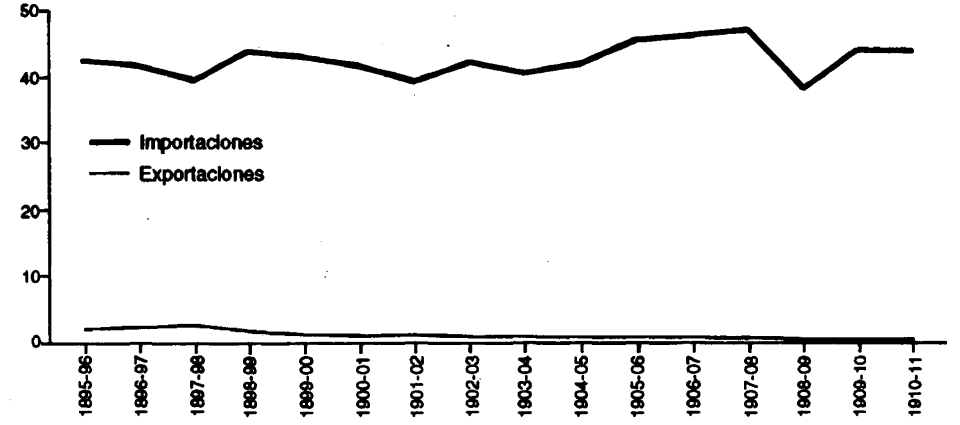
GRÁFICA VII. 10.1. *Impuestos federales indirectos, 1895-1896/1910-1911 (valores)*



GRÁFICA VII. 10.2. *Impuestos federales indirectos, 1895-1896/1910-1911 (índices)*



GRÁFICA VII. 10.3. *Impuestos federales indirectos, 1895-1896/1910-1911 (participación)*



la imposición sobre la exportación es realmente mínima y registra un progresivo descenso ilustrativo de la constante detaxación de los bienes exportados, especialmente a partir de 1899, con el resultado de que su participación en los ingresos totales es cercana a cero, especialmente a partir de comienzos del siglo.

Los impuestos sobre el comercio de importación no sólo crecen en valor absoluto sino también en la participación en los ingresos federales especialmente a partir de 1903-1904. Los ingresos federales del comercio de importación muestran que entre 1895-1996 y 1899-1900 representan entre el 25.7% y el 27.9% del valor de las importaciones, ilustrándonos así que en virtud de la ordenanza aduanera de 1893 y de la reforma de la misma de 1898, se completa el proceso de liberalización de las importaciones que había comenzado en la década precedente. En el bienio 1900-1903 la relación entre el valor de las importaciones y los derechos de importación disminuye al 18.9% del valor de las importaciones, descenso que debe atribuirse a la fluctuación del cambio del peso en cuanto hasta 1902-1903 los derechos son pagados en plata. A partir de 1903-1904 y hasta 1910-1911 la relación entre derechos e importación vuelve a crecer regresando a valores similares a los de fines del siglo XIX no tanto porque se desarrolle una política proteccionista sino más bien porque a partir de 1903-1904 y hasta la reforma monetaria de 1905 las importaciones fueron indexadas para el pago de derechos aduaneros al cambio en oro de la moneda nacional, sin contradecir la nueva ordenanza de aduanas que recoge todas las disposiciones de liberalización decretadas entre 1893 y 1906.[38] Los derechos de importación, que constituyen el segundo rubro de los ingresos federales hasta 1904-1905 y el primero entre esta fecha y 1910-1911, crecen en proporción directa al aumento del comercio de importación, con el resultado de que el efecto de protección indirecta derivado de la indexación de los derechos y de la reforma monetaria no jugaron tampoco en este periodo ningún papel importante.

Nuestra información sobre los ingresos de fuentes internas (renta de servicios, rentas patrimoniales e impuestos directos) y los ingresos de fuentes externas (comercio exterior) señalan una renovada dependencia de los ingresos federales de fuentes externas a partir de 1903-1904. Se trata de un indicador importante, ya que durante la severa crisis de

[38] La relación entre derechos e importación ha sido calculada a partir de los datos de las importaciones de las *Estadísticas económicas del porfiriato. Comercio exterior de México, op. cit.*, p. 44.

1907-1908, resultado de una crisis comercial externa agudizada por la restricción monetaria provocada por la reforma monetaria de 1905, determinó en 1908-1909 una caída de los ingresos derivados del comercio de importación que influyeron poderosamente en el primer déficit del presupuesto de este siglo.[39] En última instancia, la mayor dependencia de los ingresos federales del comercio exterior facilita el reaparecimiento del desequilibrio del presupuesto y pone en evidencia hasta qué punto el modelo financiero elaborado en el siglo precedente entra en su fase de declinación y descomposición.

La descomposición de la estructura fiscal precede así a la Revolución, tanto así, que en 1917, el gobierno presidido por Venustiano Carranza, necesitará no sólo restablecer la coerción fiscal sino también de restructurar la fiscalidad federal. Para ello forma una comisión para la reorganización administrativa y financiera, la cual solicita a Henry Alfred D. Chandley, profesor de la Universidad de Columbia, un proyecto de restructuración financiera. El proyecto, resultado de una investigación del sistema hacendario mexicano, contiene un reflexión que conviene recoger:

> Un defecto fundamental del antiguo sistema era la multiplicidad de impuestos. Se ha recurrido a casi todos los medios imaginables, pero nunca conforme a un método unitario. El resultado ha sido una masa confusa de impuestos insignificantes y mal combinados, que en un sinnúmero de aspectos han atentado a los cánones de eficiencia y economía. Así como la Revolución Francesa eliminó de un golpe la masa heterogénea de complicados impuestos medioevales para reemplazarlos por un corto número de impuestos bien seleccionados, así también la primera tarea del reformador fiscal en México debe introducir la simplicidad en el sistema impositivo. Unas pocas fuentes de ingresos escogidas cuidadosamente serán preferibles a un cúmulo de impuestos parciales e inefectivos. [De allí que se recomiende que] para estructurar el sistema hacendario a fin de eliminar los abusos del antiguo régimen e incrementar permanentemente las fuentes de ingresos, deben tenerse en cuenta los siguientes principios: *1*. Una gran proporción de la actual carga impositiva sobre el consumo debe ser transferida a otras bases tributarias; *2*. El consumo de artículos nocivos [alcoholes y tabaco] debe soportar en gran parte la carga actual sobre el consumo general, *3*. Las rentas derivadas de capitales deben ser gravadas para obtener de ellas una gran proporción del producto impositivo, *4*. Al gravarse las grandes acumulaciones

[39] Sobre la crisis de 1907-1908 véase Zabludowski, *Money, Foreign Indebtedness, op. cit.*, pp. 48-52.

de riqueza debe distinguirse claramente entre las que producen cuantiosas rentas a las personas y las grandes propiedades productoras que son tan necesarias para el desarrollo nacional, *5.* Por último, debe llamarse la atención sobre el principio de la progresividad. En el antiguo régimen muchos de los impuestos eran regresivos. El actual Gobierno tratando de remediar estos males, ha acudido al principio de la proporcionalidad, y en algunos casos importantes, al de la progresividad. El campo propicio para la aplicación del principio no es la tierra, la minería, ni el capital, sino los ingresos individuales en forma de renta y herencia.[40]

Como acontece frecuentemente en la trayectoria fiscal, es en los momentos de crisis del modelo impositivo, es decir, cuando éste no logra hacer crecer los recursos para dar respuesta a nuevas o prexistentes demandas de servicios estatales que se presenta la necesidad de su restructuración y de su renovación. En este sentido es significativo que el problema se enuncie antes de la Revolución y emerja con fuerza cuando se trate de implementar la nueva forma estatal. Esta consideración asume una connotación más general si pensamos que también la Soberana Convención Revolucionaria sostuvo en 1916 la necesidad de una "reforma administrativa" que revisara los impuestos aduanales, los del timbre y "los demás tributos federales" con el fin tanto de "destruir actuales franquicias y privilegios en favor de los grandes capitalistas y disminuir gradualmente las tarifas protectoras" como de "establecer el impuesto progresivo".[41] De allí que asistamos, a partir de los primeros años del siglo, a un movimiento favorable a una reforma fiscal, cuyos resultados no nos corresponde analizar en este volumen, orientado a restituir a los impuestos internos la función de asegurar el crecimiento de los recursos federales, darles un carácter progresivo que afecte en modo proporcional el ingreso de los individuos a manera de liberar los consumos esenciales de cualquiera contribución y, finalmente, restablecer el requisito de equidad que había progresivamente desvanecido entre fines del siglo pasado y los primeros años de éste. En este sentido los principios invocados por la Soberana Convención Revolucionaria, así como por Chandley y por la comisión designada por el gobierno, se orientaban hacia una fiscalidad de corte liberal-democrático, según la

[40] Henry Alfred D. Chandley, *Investigación preliminar del problema hacendario mexicano con proposiciones para la restructuración del sistema,* 1918, en Yáñez Ruiz, *El problema fiscal, op. cit.,* vol. III, pp. 183-201. Las citas provienen de pp. 184-185 y 190-191.

[41] *Manifiesto a la Nación de la Soberana Convención Revolucionaria 18.04.1916,* Archivo General de la Nación, Cuartel General del Sur, exp. 3, pp. 50-57.

cual los impuestos debían descansar sobre los ingresos, la renta y las ganancias netas de modo que la producción de nueva riqueza no fuera hostilizada y se diera a los impuestos un carácter progresivo, es decir, se tomara en cuenta la aptitud o capacidad contributiva de los ciudadanos a manera que se conjugara la igualdad fiscal —todos deben contribuir— con la justicia fiscal, contribuir proporcialmente a su capacidad de generar ingresos, rentas o ganancias.[42]

El informe de Chandley debe retener nuestra atención porque caracteriza el sistema impositivo existente hacia 1910 como esencialmente regresivo, por cuanto no tomaba en cuenta la diferente capacidad de los ciudadanos de generar ingresos, rentas o ganancias, y era además ineficiente porque siendo una "masa confusa de impuestos [...] han atentado a los cánones de eficiencia y de economía".[43] En este caso por eficiencia y economía se entiende lo que hoy día denominamos costo de transacción, es decir, la existencia de instituciones y prácticas económicas que limitan las fuerzas de mercado y perjudican, por lo tanto, el desempeño del sistema económico.

La resistencia a la imposición fiscal puede ser medida a partir del costo de recaudación. El gasto de recaudación de los diferentes impuestos y tasas decreció entre 1895-1896 y 1902-1903 para los impuestos sobre el comercio exterior, pasando del 8% al 6%; para la tasa de las rentas de servicio, del 7.3% al 5.9% y, se estancaron en un 4.5% para los impuestos directos del distrito y de los territorios federales. A partir de 1902-1903 los gastos de recaudación de estos tres grupos de impuestos y tasas se estancaron.[44] Así, a partir de los primeros años del siglo XX el sistema impositivo entra en su fase de declinación que se acentúa por la

[42] Quisiéramos llamar la atención al hecho de que el gobierno de Carranza no escogió a Chandley simplemente por su calidad de experto en finanzas públicas sino porque le fue sugerido por Edwin R. Seligman, académico de la Columbia University, exponente del liberalismo-democrático norteamericano favorable a la introducción del impuesto sobre la renta. Seligman escribió el prólogo del informe de Chandley. De Seligman véase *The Income Tax: a Study of the History, Theory and Practice of Income Taxation at Home and Abroad*, Macmillan, Nueva York, 1911.

[43] Chandley, *Investigación, op. cit.*, p. 184.

[44] Los datos provenientes de las *Memorias de Hacienda y Crédito Público, 1895-1896/1910-1911* y de *Financial Documents*, The Mexican Herald, México, 1905. El costo de recaudación fue calculado por la Secretaría de Hacienda como el monto de los ingresos normales en efectivo menos los productos de correos y telégrafos, de las oficinas consulares y de los establecimientos industriales del gobierno no dependientes de la Secretaría de Hacienda, dividido por el costo de los servicios administrativos de la Secretaría de Hacienda menos la mitad del costo de la administración central de inspectores, visitadores, de tesorería, de jefaturas de hacienda y de los gastos generales de la Secretaría de Hacienda y menos el importe de las pagadurías y proveedurías del Ejército y del ramo civil, de las sumas gastadas en la casa de moneda, de las sumas de la dirección de catastro y de la agencia financiera de México en Londres. El criterio ha sido expuesto en *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1907-1908*, p. VII.

creciente resistencia social a los impuestos y tasas y la menor eficiencia de la estructura productiva y comercial del país. La demanda de una reforma fiscal que diera a la imposición federal las características de progresividad, equidad, certeza y afectara directamente los ingresos es, al mismo tiempo, social, política y económica en cuanto reivindica un mecanismo para ampliar una mayor oferta de servicios públicos a la ciudadanía.

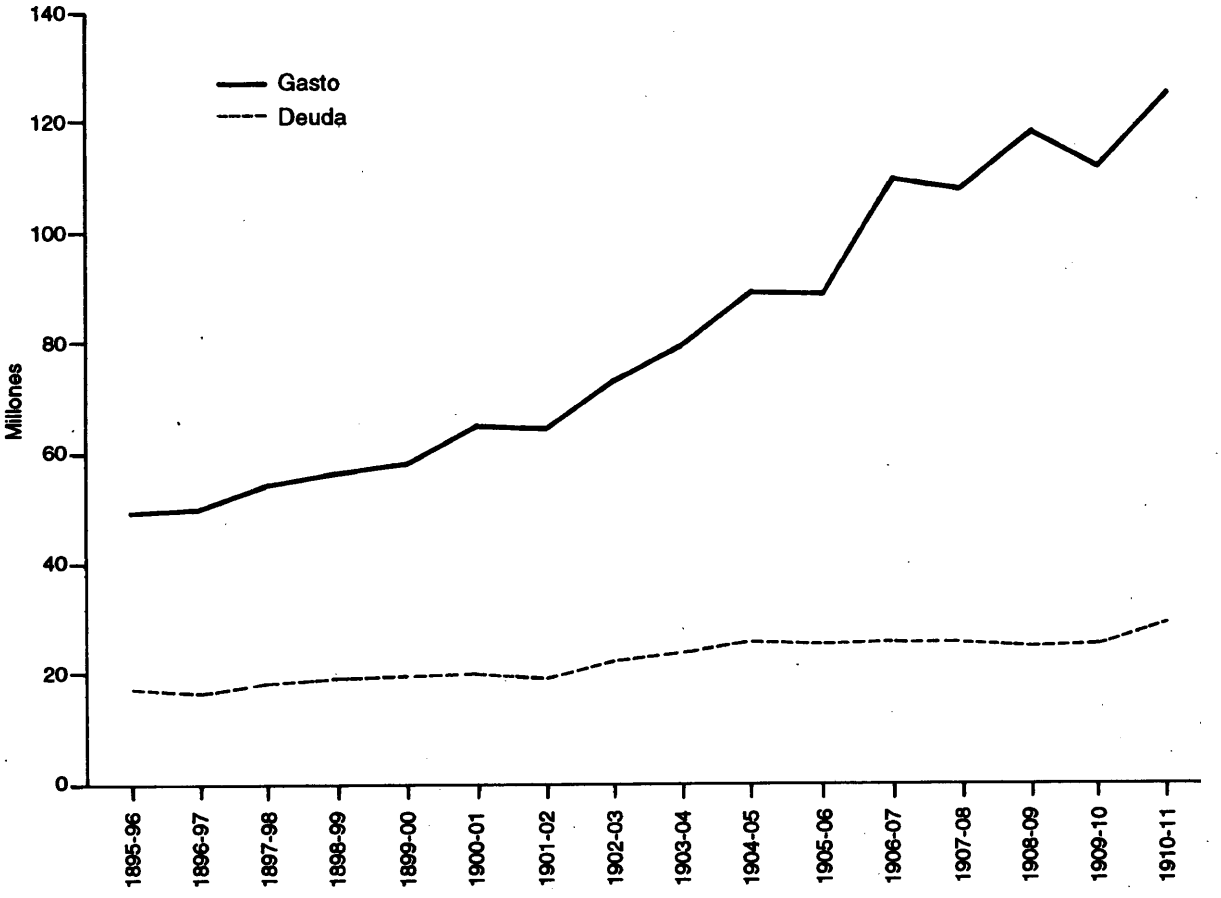
4. Hacia un crédito público unidireccional

El sustancial equilibrio presupuestario de los años de 1890 y de 1900 hicieron desaparecer el principal condicionamiento del crédito público, favoreciendo una recalificación y mayor control de la deuda pública. En efecto, en los años de 1880 y de los primeros de la década siguiente se trató de contener el déficit de presupuesto a través de la consolidación y refinanciación de la deuda pública que transfiriera una parte significativa del déficit a fuentes externas. Se trataba, en última instancia, de operaciones de ingeniería financiera que no atacaban la raíz del problema en cuanto el déficit del presupuesto volvía a expandir la deuda flotante que presionaba sobre los recursos financieros de la economía privada y terminaba por financiarse con recursos externos. La deuda pública representaba así un factor negativo del gasto federal porque una parte consistente del mismo, superior al 30%, se destinaba a servir una deuda pública con el resultado que la utilidad marginal de cada nueva unidad de gasto en deuda pública era nula o negativa, dado que no vivificaba la riqueza pública o privada.

El desaparecimiento del déficit del presupuesto provocó, como puede verse en la gráfica VII.11, una rápida caída de la participación del servicio de la deuda pública en el gasto federal. De los niveles iniciales de un 35%, entre 1895-1896 y 1899-1900, disminuyó al 30% entre 1901-1902 y 1905-1906 y al 25% entre 1906-1907 y 1910-1911. Si se piensa que a lo largo de este periodo el gasto se expandió 6.3%, anualmente, se puede pensar entonces que el incremento de los gastos federales dejó de ser absorbido, como aconteció en el periodo precedente por el servicio de la deuda y pudo orientarse a mejorar el gasto de progreso material del país.

La gráfica VII.11 nos muestra, de manera todavía más clara, que el monto destinado al servicio de la deuda pública conoce una expansión en valor absoluto extremadamente lenta, pues de 17.3 millones de pe-

GRÁFICA VII. 11. *Gasto federal y servicio de la deuda pública, 1895-1896/1910-1911*



sos pagados en 1895-1896 se eleva a 20 millones de pesos en 1900-1901 y a 25 millones de pesos a partir de 1904-1905. Mientras el gasto federal se expande del 6.3% anual el servicio de la deuda pública lo hace con una tasa muy inferior, del 2.4% anual. Llegamos a la misma conclusión comparando el crecimiento del gasto federal y del servicio de la deuda pública para 1895-1896/1901-1902, periodo en el cual el gasto federal creció, anualmente, 4.1% y el servicio de la deuda pública 0.9%; para el periodo siguiente, comprendido entre 1901-1902 y 1906-1907, en el cual el gasto federal creció, anualmente, 11.4% y el servicio de la deuda pública 3.9%; y, finalmente, para el periodo terminal 1906-1907/1910-1911, cuando el gasto federal creció 3.7% y el servicio de la deuda 2.5% anualmente.

Justamente porque el presupuesto fue esencialmente equilibrado a lo largo de todo el periodo, el servicio de la deuda pública no fue un factor regresivo. Por el contrario, jugó un papel significativo en sostener la política de gasto desarrollada en este periodo.

CUADRO VII.12. *Deuda pública externa e interna, 1895-1896/1910-1911 (miles de pesos y dólares corrientes)*

	Externa pesos	*Interior pesos*	*Total pesos*	*Externa dólares*	*Interior dólares*	*Total dólares*
1895-1896	170 926	127 589	298 515	87 834	65 564	153 398
1896-1897	214 800	92 497	307 297	108 689	46 810	155 499
1897-1898	241 323	104 445	345 768	108 113	46 794	154 907
1898-1899	230 815	115 496	346 311	108 945	54 504	163 449
1899-1900	238 724	124 134	362 858	113 633	59 083	172 716
1900-1901	230 426	126 564	356 990	112 448	61 768	174 216
1901-1902	254 088	147 354	401 442	112 053	64 970	177 023
1902-1903	279 683	160 531	440 214	111 314	63 880	175 194
1903-1904	314 888	144 985	459 873	138 866	63 926	202 792
1904-1905	313 237	130 453	443 690	151 322	63 020	214 342
1905-1906	310 339	131 706	442 045	155 169	65 853	221 022
1906-1907	307 333	132 642	439 975	153 666	66 321	219 987
1907-1908	304 226	133 070	437 296	151 205	66 138	217 343
1908-1909	300 951	137 769	438 720	149 578	68 473	218 051
1909-1910	297 411	136 608	434 019	148 113	68 031	216 144
1910-1911	301 176	135 699	436 875	149 988	67 579	217 567

FUENTE: *Memorias de hacienda y crédito público, 1895-1896/1910-1911.*

Si se compara la relación deuda pública y el servicio de la misma podemos decir que se mantuvo constante a lo largo de todo el periodo. En 1895-1896 fue del 5.8%, en 1900-1901 del 5.6%, en 1905-1906 del 5.8% y en 1910-1911 del 5.8%. Es decir, el crecimiento de la deuda pública se logró sin necesidad de aumentar los recursos para sostener su servicio debido a que las tasas internacionales conocieron una sustancial disminución y a la mayor apreciación que tuvieron los títulos mexicanos en el mercado monetario de Londres. El resultado fue que el *spread* de los títulos de la deuda exterior mexicana, medidos a partir de la diferencia entre la tasa de los *consols* ingleses y la de los mexicanos, conocen una sustancial disminución, pasando del 5.78% al 3.55%, entre 1895-1896 y 1900-1901 y de 3.35% a 1.88% entre 1900-1901 y 1909-1910. Los *spreads* mexicanos de este periodo son similares a los brasileños, pero ligeramente superiores a los argentinos y notablemente superiores a los australianos y canadienses.[45]

Dicho con otras palabras, el crédito externo de México se vio favorecido por las transformaciones positivas acontecidas a nivel del mercado monetario internacional y la solidez financiera del Estado federal. Los efectos positivos se hicieron sentir tanto en la deuda exterior como en la interior. La gran diferencia entre ambas es esencialmente que la primera se expresa en oro y la segunda en plata, circulando ambas en el mercado monetario de Londres que influencia valor de la misma en México. En este sentido vale la pena tener presente que los poseedores de títulos de la deuda exterior, en oro, y de la deuda interior, en plata, no eran sólo extranjeros sino también mexicanos por cuanto, en ausencia de un mercado de capitales consolidado en México, la cotización en Londres de ambos tipos de deuda representaba una importante garantía adicional para que los capitales nacionales se invirtieran en títulos de la deuda exterior e interior mexicana. Probablemente un papel significativo en la intermediación financiera lo juegue no tanto las agencias de los *merchants banks* ingleses casi ausentes en México sino el Banco Nacional de México.[46]

[45] Zabludowski, *Money, Foreign Indebtedness, op. cit.*, p. 116.

[46] Sobre el mercado de capitales en los años de 1890 y 1900, véase Marichal, *Obstacles to the Development of Capital Markets, op. cit.*, y Stephen H. Haber, "Industrial Concentration and the Capital Market: a Comparative Study of Brazil, Mexico and the United States", *Journal of Economic History*, 1991, n. 3, especialmente pp. 564-569. Sobre el papel de los inversionistas latinoamericanos en los títulos de la deuda exterior e interior de sus países, véase D. C. M. Platt, *Foreign Finance in Continental Europe and the USA*, Londres, Allen and Unwin, 1984. Sobre el mismo papel para las inversiones inglesas en Argentina, véase Marcello Carmagnani y Chiara Vangelista, "Mercati monetari e ferrovie inglesi in Argentina", *Nova Americana*, 1978, n. 1, pp. 135-168 y Mar-

Si bien es imposible determinar la participación del capital nacional y extranjero en el monto total de la deuda pública, no cabe ninguna duda que el Estado federal daba las suficientes garantías financieras a ambos para invertirse en bonos de la deuda pública. Estas garantías son mensurables a través de la relación servicio de la deuda y capacidad de exportación que nos la credibilidad del país entre los poseedores y potenciales compradores de títulos de la deuda pública mexicana. Esta relación computada con las mercaderías exportadas en el denominador e incluyendo en numerador la deuda garantizada, nos da una disminución desde 0.34400 a 0.15639, entre 1895-1896 y 1910-1911, y nos confirma la confianza financiera internacional de México.[47]

La deuda pública no representó así ningún obstáculo al nuevo orden financiero del Estado federal; por el contrario, pudo haber representado un factor positivo. La deuda pública (cuadro VII.12 y gráfica VII.11) pasó de 298 a 436 millones de pesos entre 1895-1896 y 1910-1911, es decir, anualmente creció 2.6% con una tasa similar a la del servicio de la deuda (2.4% anual). Su crecimiento medido en dólares corrientes fue muy similar, pues pasó de 153 a 217 millones, con una tasa de crecimiento anual del 2.1%. En suma, la deuda pública estuvo bajo un constante control por parte de la autoridad financiera a lo largo del periodo, reflejando la capacidad de la Secretaría de Hacienda de manejar técnicamente las condiciones positivas que ofrecía el contexto internacional y nacional.

Esta capacidad de control y de manejo de la deuda pública son mayormente visibles si observamos la evolución de la deuda externa expresada en oro y de la deuda interior expresada en plata. Se trata de una observación importante porque una de las constricciones importantes para el manejo de la deuda pública y también de la Hacienda federal dependía de la capacidad de la autoridad financiera de minimizar los efectos negativos del patrón plata, derivados de la devaluación de este metal en el mercado internacional. A partir de 1896-1897, una vez terminada la maniobra de transferencia de la deuda pública hacia fuentes externas comenzada en el periodo precedente, se busca contener la deuda en oro y expandir la deuda en plata. Mientras la deuda en oro, medida en pesos corrientes, pasa de 214 a 279 millones de pe-

cello Carmagnani, "Mercados monetarios e inversiones. El rol de las sociedades financieras inglesas", en *Capitales, empresarios y obreros europeos en América Latina,* Instituto de Estudios Latinoamericanos, Estocolmo, 1983, vol. II, pp. 732-747.

[47] Zabludowski, *Money, Foreign Indebtedness, op. cit.,* p. 209. El autor proporciona otras tres series: dos de exportación global y una de exportación de mercaderías sin la deuda garantizada en el numerador.

sos en 1896-1897 y 1902-1903, creciendo un 4.7% anual, la deuda en plata pasa, en el mismo periodo, de 92 a 160 millones de pesos, o sea, crece anualmente 9.7%. Si medimos la deuda en oro en dólares vemos que pasa de 108 a 111 millones de dólares, es decir, se expande a una tasa de apenas 0.4% anual. A la luz de esta evidencia podemos sostener que el objetivo central de la política relativa al crédito público hasta 1902-1903 fue tratar de limitar, no pudiendo contener la depreciación de la plata, el crecimiento de la deuda en oro de tal manera que el servicio de la misma no incidiera pesadamente sobre el gasto federal. Los resultados conseguidos fueron positivos, pues la deuda en oro aumentó apenas 0.4% al año, conteniendo así los efectos de la depreciación del cambio sin perjudicar además la relación entre deuda total y servicio, que siguió siendo del 5.8% anual.

La estrategia seguida de contener la deuda en oro tendía a cegar la fuente de financiamiento externa. Para que ello no aconteciera, la Secretaría de Hacienda acentuó la política comenzada a principios de la década de 1890 de incrementar la deuda expresada en plata que también circula en el exterior. En esta forma se podía recurrir al financiamiento externo sin que el equilibrio del presupuesto fuera amenazado por la depreciación de la plata, en cuanto la amortización e intereses de la misma eran pagados en plata. Casi todo el capital fresco que obtuvo el Estado a través del crédito público provino de la deuda en plata, cuya tasa de expansión anual fue, como hemos ya dicho, del 9.7%. La ventaja obtenida de expandir la deuda en plata y de frenar la deuda en oro se comprende mejor comparando la tasa de crecimiento de la deuda interior medida en pesos corrientes con la medida en dólares corrientes: mientras la primera pasa de 92 a 160 millones, con una tasa de crecimiento del 9.7% anual, la segunda pasa de 46 a 63 millones con una tasa de 5.5% también anualmente.

A partir de 1903-1904 la política del crédito público se modifica sustancialmente porque se busca frenar tanto la deuda en oro como la deuda en plata. Esta frenación es visible en la disminución de la deuda exterior, que pasó de 314 a 301 millones de pesos (–1% al año), y de la deuda interior, que disminuyó de 160 a 135 millones de pesos (–0.9% anual). Medido en dólares, la deuda pasa de 138 a 149 millones de dólares, con una tasa de crecimiento del 1% anual, y la deuda en plata aumenta de 63 a 67 millones de dólares, con una tasa anual del 0.6%. El reducido diferencial de las tasas de crecimiento de la deuda exterior e interior expresada en pesos y en dólares corrientes está en relación con

la posibilidad de aprovechar los beneficios de la disminución de las tasas de interés a nivel internacional y de la credibilidad financiera de los títulos mexicanos, con el fin de obtener una reducción del servicio de la deuda. Frenando el crecimiento de la deuda en oro y en plata se deseaba también no distraer los capitales nacionales del incipiente mercado monetario de títulos privados. En efecto, a partir de 1904 el número de sociedades bancarias, industriales y mineras cotizadas en la bolsa de valores de ciudad de México crece significativamente hasta la crisis de 1907 para volver a repuntar lentamente a partir de 1909.[48]

La política del crédito público, seguida por la Secretaría de Hacienda a partir de 1903-1904 nos parece que favoreció la crisis económica de 1907-1908 y no ayudó a su superación porque la Secretaría no fue capaz de utilizar la disponibilidad de capital y la baja de intereses en el mercado internacional y la estabilidad monetaria garantizada por el *gold standard*. El escaso recurso al crédito público, a partir de 1902-1903, nos ayuda a comprender por qué las transferencias al sector privado se hicieron en detrimento de la oferta de bienes públicos de justicia, instrucción y sanidad a la ciudadanía. La Secretaría de Hacienda, a partir de 1902-1903, no tuvo la necesaria flexibilidad para corregir su política restrictiva del crédito público no obstante las nuevas condiciones internacionales e internas permitían un mejoramiento de su eficiencia económica a través de una mayor apertura e internacionalización de la economía mexicana.

Tres indicadores nos pueden ayudar a comprender la deficiente gestión del crédito público entre 1902-1903 y 1910-1911. El primero, no tomar en cuenta que el servicio de la deuda disminuía y que, por lo tanto, se disponía de una mayor capacidad de endeudamiento sin consecuencias para el equilibrio del presupuesto. El segundo, que la relación entre deuda pública y PIB también retrocedió significativamente, pues fue del 27.3% en 1900, del 19.5% en 1905 y del 14.1% en 1910. La tercera, que el costo de nuevos recursos obtenidos en el mercado internacional no incidía pesadamente en el pago de intereses y amortización en cuanto el *spread* de los títulos mexicanos disminuyó del 2.10 al 1.88, entre 1903-1904 y 1910-1911. Sin embargo, ¿por qué recurrir mayormente al crédito si al gobierno y en especial al Secretario de Hacienda les interesaba más la rutina cotidiana que orientar al país a un nuevo proceso de transformación económica?

[48] Marichal, *Obstacles to the Development*, *op. cit.*, chart 3.

También para el crédito público se pueden distinguir dos fases: la primera de carácter progresivo, entre 1895-1896 y 1903-1904 y la segunda de carácter regresivo entre 1903-1904 y 1910-1911. Mientras en el primer periodo el crédito público minimizó los efectos derivados de la devaluación de la plata, en el segundo periodo se buscó esencialmente de minimizar su costo financiero sin tomar en cuenta que el crédito público favorecía un incremento de la productividad del gasto federal.

CUADRO VII.13. *Deuda interior. 1895-1896/1902-1903 (miles de pesos)*

	Cons 3%	*Interior 5%*					*Bonos FC*	*Flotante*
		1º ser.	*2º ser.*	*3º ser.*	*4º ser.*	*5º ser.*		
1895-1896	52464	20983	—	—	—	—	—	54142
1896-1897	51175	19941	10392	—	—	—	9623	1366
1897-1898	50669	19889	10878	3108	—	—	959	1310
1898-1899	50301	19830	19805	8681	—	—	15925	954
1899-1900	49933	19772	19773	14224	3150	—	16267	1015
1900-1901	49565	19714	19661	19828	14434	—	2066	1296
1901-1902	48972	19653	19591	19772	19898	5294	12832	1342
1902-1903	48476	19595	19595	19713	19840	16842	15201	1269

FUENTE: véase cuadro VII.13

La desagregación de la la deuda interior entre 1895-1896 y 1902-1903 nos permite comprender mejor el papel positivo jugado por el crédito público. En efecto, además de ilustramos la conclusión del proceso, inaugurado en el periodo precedente, nos permite ver la liquidación de la deuda flotante y la sistematización de la prexistente y de la nueva de ferrocarriles y obras públicas. Este último rubro son créditos a favor de las empresas que a partir de 1895-1896 fueron convertidos en bonos especiales emitidos por la tesorería que devengan intereses y cuyos cupones eran pagables exclusivamente en México. Estos bonos representaban el pago de obras realizadas para estimular el fomento material del país y representaba por lo tanto una deuda pública de tipo productiva. Se trataba, en síntesis, de una deuda pública específica y organizada muy diferente de la flotante del periodo anterior, cuyos residuos son visibles en el cuadro VII.13 en la columna de la deuda flotante, integrada por los certificados de alcalces y saldos insolutos de los presupuestos del periodo 1882-1898.

Los bonos para ferrocarriles y obras públicas tenían el inconveniente de que a más de ganar un interés del 5% eran emitidos por un valor nominal superior al de la obra ejecutada, en cuanto, el gobierno se hacía cargo de la diferencia entre valor nominal y valor de mercado que era de un 20%-25%.[49] Esto explica por qué el gobierno deseaba convertir los bonos de ferrocarriles y obras públicas en títulos de la deuda interior al 5% cuya ventaja era de ser emitidos por el valor real de las obras subvencionadas y la desventaja que debían ser reembolsados a la par y no a través de su rescate en el mercado como acontecía con los bonos. Las series de la deuda interior al 5% esconden así dos realidades: la reabsorción de la deuda flotante generada por los déficit del presupuesto antes de 1895-1896 y la nueva deuda contraída para subvencionar ferrocarriles y obras públicas a partir de 1896-1897. Sin embargo, la nueva deuda interior se reveló un mecanismo demasiado rígido para cubrir las subvenciones a favor de las empresas de ferrocarriles y de obras públicas, en parte porque el mercado monetario interno era incapaz de absorber los bonos que revendían las empresas, y en parte porque el monto de las subvenciones era mayor que el monto establecido para cada serie, con el resultado que se creó un desfase entre la deuda en bonos ferrocarrileros y de obras públicas y la deuda interior.

La emisión de la cuarta serie de la deuda interior, autorizada en 1899, logró descongestionar sólo transitoriamente los bonos de ferrocarriles y obras públicas, ya que en 1901-1902 vuelven a tener un nivel similar al de 1899-1900.[50] Esto nos ayuda a comprender el porqué la iniciativa de ley relativa a la quinta serie de la deuda interior pagadera en plata, activa un mecanismo para liquidar los bonos de ferrocarriles y obras públicas que prevé la emisión de obligaciones del tesoro expresadas en oro con un interés del 4.5% y la emisión de una nueva serie de deuda interior al 5% para un programa de obras específico (ferrocarril de Tehuantepec, puertos de Coatzacoalcos, Salina Cruz, Veracruz, Tampico, Palacio del poder legislativo federal, agua potable para la ciudad de México y reembolso de las obligaciones emitidas para el saneamiento de la ciudad de México).[51]

Gracias a este mecanismo se descongestionó definitivamente la deu-

[49] Iniciativa de ley para la emisión de los bonos de la quinta serie de la deuda interior amortizable, 16.05.1902, *Colección de leyes y disposiciones relacionadas con la deuda exterior de México, op. cit.*, pp. 179-190.

[50] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1900-1901*, p. X.

[51] Iniciativa de ley para la emisión de bonos de la quinta serie, 16.05.1902, en *Colección de leyes, op. cit.*, pp. 188-190.

da a favor de las empresas y se logró a través de las obligaciones del tesoro en oro enlazar la deuda exterior en oro y la deuda interior en plata. Esta vinculación comenzó en 1899 cuando se autorizó al gobierno a convertir la deuda pública en oro correspondiente a los préstamos de 1888, 1890 y 1893 que devengaba un interés al 6% y las obligaciones del ferrocarril de Tehuantepec, que devengaba un interés del 5%, en un "empréstito consolidado exterior mexicano al 5% de 1899". Como su nombre lo dice, se trató de una consolidación de deuda y no de creación de una nueva deuda, pues el principal objetivo era obtener una reducción de la tasa de interés, que disminuyó a la tasa nominal del 5% y a una real del 5.3% anual, lo cual reducía el costo del servicio de la deuda exterior y permitía rescatar los impuestos directos del Distrito Federal, dados en garantía en los préstamos al 6% y eliminar la hipoteca que pesaba sobre el ferrocarril de Tehuantepec.[52] La consolidación de la deuda exterior de 1899 despejó así el camino a la reordenación de la deuda interior en cuanto se crearon las condiciones para emitir las obligaciones del tesoro en oro con las cuales liquidar los onerosos bonos de los ferrocarriles y obras públicas.

CUADRO VII.14. *Deuda interior 1903-1904/1910-1911 (miles de pesos)*

	Cons 3%	*Interior 5%*					*Bonos FC*	*Flotante*
		1ª ser.	*2ª ser.*	*3ª ser.*	*4ª ser.*	*5ª ser.*		
1902-1903	48476	19595	19595	19713	19840	16842	15201	1269
1903-1904	48013	19515	19406	19645	19779	1498	15837	1292
1904-1905	47343	19460	19345	19583	19729	3434	656	903
1905-1906	46635	19369	19257	19505	19669	6411	—	860
1906-1907	45899	19295	19173	19437	19595	8519	—	724
1907-1908	45190	19198	19125	19352	19518	10222	—	465
1908-1909	45545	19105	19025	19267	19456	16003	—	368
1909-1910	44002	19005	18923	19177	19362	15861	—	274
1910-1911	43329	18929	18837	19103	19284	15735	—	482

FUENTE: véase cuadro VII.13.

[52] El mejor estudio de esta consolidación de la deuda exterior en oro es el de Zabludowski, *Money, Foreign Indebtedness, op. cit.*, pp. 85-93 y 203. Véase también, para comprender las motivaciones financieras generales, la *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1899-1900*, doc. 90, pp. 169-194.

La inversión de esta tendencia positiva la podemos notar a partir de la evolución de la deuda interior entre 1902-1903 y 1903-1904, una vez reabsorbidos definitivamente los bonos de ferrocarriles y de obras públicas a través de su conversión en los bonos en deuda interior al 5%. Sin embargo, se trataba de una conversión transitoria en la espera de transferirlos a un tipo de deuda menos onerosa. Entre 1903 y 1904, aprovechando los bajos intereses del mercado internacional, el gobierno emitió dos series de obligaciones del tesoro que devengaban el 4.5% de interés anual por un valor global de 18.5 millones de dólares, equivalentes a 45 millones de pesos corrientes, con los cuales reabsorbió los bonos residuos de ferrocarriles y obras públicas y los títulos de la quinta serie de deuda interior que tenían la característica de ser certificados transitorios.[53]

La reabsorción de los bonos de ferrocarriles y obras públicas a través de la deuda exterior en oro nos ilustra la imposibilidad de la Secretaría de Hacienda de seguir utilizando, a partir de 1902-1903, el mecanismo de la deuda pública en pesos plata para seguir subvencionando empresas extranjeras que operaban en un sistema monetario internacional basado en el oro y empresas nacionales cuyos insumos debían ser pagados en oro.[54] En otras palabras, a partir de 1903 el Estado no puede seguir utilizando la deuda expresada en plata y debe por lo tanto reconducir toda la deuda pública a un único estándar monetario. De allí que el *gold standard* introducido en 1905 no sólo era necesario para no marginar nuevamente al país de la economía internacional sino también para evitar que se marginara del sistema financiero y se le cegaran, por lo tanto, las fuentes de financiamiento externo. Por este motivo, la deuda interior prácticamente no crece a partir de 1903-1904, mientras se expande moderadamente la deuda exterior expresada en oro.

El fin de la política de crédito público basada en la compresión de la deuda en oro y en la expansión de la deuda en plata precede así a la reforma monetaria y es, por lo tanto, un elemento adicional para comprender la vinculación que existe entre política monetaria y política del

[53] "Los mercados europeos y el americano, que en años recientes han sido muy poco propicios para la emisión de títulos de la deuda, han mejorado notablemente en el transcurso del presente, hasta el grado de ser hoy el dinero muy abundante y, por lo tanto, el tipo de rédito excepcionalmente bajo", Iniciativa de ley 4.11.1904, cit. en Macedo, *La evolución mercantil, op. cit.*, p. 546. La reabsorción de los bonos de ferrocarriles y obras públicas a través de la deuda interior y de las obligaciones del tesoro es descrita en la *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1903-1904*, p. XV.

[54] Sobre la escasa aceptación de la quinta serie de la deuda interior y su onerosidad para el crédito público, véase Macedo, *La evolución mercantil, op. cit.*, p. 496.

crédito público y entre política del crédito público y política de presupuesto. A partir de 1903 la posibilidad de obtener financiamiento externo dependerá única y exclusivamente de que la deuda pública sea expresada en oro, lo cual nos ayuda a entender por qué la quinta serie de la deuda interior empieza a expandirse una vez introducido el *gold standard* y por qué la única gran operación realizada con el crédito público por parte del Estado fue de racionalización de las compañías de ferrocarriles a través de una presencia accionaria del Estado.

La operación de racionalización de los ferrocarriles comienza en 1898 al establecer el gobierno que sólo las líneas prioritarias recibirían subsidios y se acentúa en 1903 por el temor de que se fusionaran las dos principales compañías de ferrocarriles. La Secretaría de Hacienda decidió, en la imposibilidad de controlar una de las dos compañías para evitar la monopolización del transporte, de aventajarse de la importancia estratégica que tenía una línea de ferrocarriles menor, el Interoceánico, para el Ferrocarril Nacional. A este fin el gobierno compró las obligaciones del Interoceánico por 4.5 millones de dólares y las intercambió por un valor idéntico en acciones ordinarias del Ferrocarril Nacional y adquirió además otros 4.5 millones de dólares en acciones ordinarias adicionales de la misma compañía de ferrocarriles, que le dio al gobierno un control decisional tanto sobre el Ferrocarril Nacional de México como sobre el Ferrocarril Interoceánico y el Ferrocarril Internacional Mexicano, que eran controlados por el Ferrocarril Nacional de México. La operación se financió con 2 millones de dólares que el gobierno tenía depositados en los bancos extranjeros y sobre todo a través de la emisión de 7 millones de dólares en obligaciones del tesoro.[55]

La imposibilidad de recurrir a la deuda en plata y la necesidad de desarrollar una política que Macedo pomposamente define como "el rescate de nuestros ferrocarriles" favoreció la reactivación de la vinculación de las finanzas federales con el mercado internacional de capital máxime cuando las obligaciones del tesoro eran a breve plazo, dos años, y debían por lo tanto ser reembolsadas. Sin embargo, el recurso a un nuevo empréstito exterior no tenía por objeto reabsorber las obligaciones del tesoro sino también la de obtener recursos adicionales para una definitiva racionalización de todo el sistema ferrocarrilero. El em-

[55] Informe presentado al Presidente de la República por el Secretario de Hacienda y Crédito Público en asuntos de ferrocarriles, México, 1903. Hemos utilizado los largos extractos de este informe publicados por Macedo, *La evolución mercantil, op. cit.*, pp. 517-537. Véase también el excelente análisis de Zabludowski, *Money, Foreign Indebtedness, op. cit.*, pp. 94-96.

préstito negociado fue de 40 millones de dólares con los cuales, una vez amortizados los 18.5 millones de dólares de las obligaciones del tesoro y los 7 millones de dólares que sumaban los bonos del Ferrocarril Mexicano del Sur y del Ferrocarril de Veracruz y el Pacífico, quedaban en manos del gobierno alrededor de 14.5 millones de dólares que podían ser destinados para controlar los ferrocarriles por parte del Estado.

La deuda exterior comienza a tener, a partir de 1904, una única finalidad: implementar la política del gobierno para dar vida a Ferrocarriles Nacionales de México que concentrara todas las compañías de ferrocarriles en la cual el gobierno mexicano sería el socio mayoritario. Esta finalización de la nueva deuda exterior se hizo en la hipótesis de que la inversión del gobierno rendiría el 2.2% en 1904, el 3.3% en 1905, el 4.4% en 1906 y el 5.5% a partir de 1907, mientras en la realidad la tasa de ganancia obtenida fue de 0% en 1904-1905, del 0.55% en 1905-1906, del 1.11% en 1906-1907 y 1907-1908, del 2.22% en 1908-1909, y, del 4.44% en 1909-1910 y 1910-1911. Las reducidas tasas de ganancia de Ferrocarriles Nacionales de México impidieron hasta 1908-1909 que se cubriera el servicio de la deuda exterior contraída así como impidió la reabsorción del costo y la suscripción de nuevo capital para recapitalizar y renovar Ferrocarriles Nacionales de México.[56]

No obstante, la adquisición del control sobre las compañías ferrocarrileras continuó, pues en 1910 Ferrocarriles Nacionales de México absorbió tres compañías más haciéndose responsable de las obligaciones que estas compañías habían emitido. El gobierno obtuvo la autorización del Congreso para contratar un nuevo empréstito exterior de 22.2 millones de libras equivalentes a 216.5 millones de pesos con el fin de que se destinara "exclusivamente a proporcionar los fondos necesarios para la conversión o el reembolso del Empréstito Consolidado Exterior Mexicano del 5% de 1899".[57] En verdad la deuda exterior de 1899, en circulación en 1910, era de 204 millones de pesos con el resultado de que el gobierno podía destinar entre 10-15 millones de pesos para continuar la política de concentración de Ferrocarriles Nacionales de México.[58] El préstamo estaba dividido en dos fracciones, la mitad tomado en firme por los banqueros internacionales, y la otra mitad dada en opción a los mismos banqueros, y fue suscrita sólo la primera parte, por lo cual

[56] Zabludowski, *Money, Foreign Indebtedness, op. cit.*, pp. 100-101.

[57] Contrato para la emisión de los bonos de la deuda exterior mexicana del 4% oro, de 1910, art. 7º, Secretaría de Hacienda, *Colección de leyes, op. cit.*, p. 30.

[58] *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1909-1910*, p. XII.

en vísperas de la Revolución todavía circulaban 102.5 millones de pesos de la deuda de 1899.[59]

La evolución de la deuda pública nos ilustra una faceta similar a la ilustrada para el gasto federal: a partir de 1903 se observa una rigidez y una unidireccionalidad de la deuda pública, la misma que hemos descubierto para el gasto federal. La rigidez de la deuda pública depende de que su única fuente de financiamiento es externa y expresada en oro, lo cual no favoreció como aconteció en las décadas precedentes el crecimiento del mercado financiero mexicano. En cierta medida se dio lo que podríamos denominar una exteriorización del mercado financiero con el resultado de que el naciente mercado monetario mexicano no logró consolidarse.

El paso desde un crédito público de tipo mixto, obtenido de fuentes internas y externas, a otro de tipo esencialmente externo, basado exclusivamente en fuentes internacionales, no depende exclusivamente de las mejores condiciones de oferta monetaria en la plaza de Londres y, a partir de 1904, en la plaza de New York, sino también de que la estatización de las compañías de ferrocarriles significó pagar accionistas residentes en el extranjero. Al mismo tiempo, por el hecho de que "Ferrocarriles Nacionales de México" fue incapaz hasta 1910-1911 de generar una tasa de ganancia igual a la tasa de interés de la nueva deuda, terminó por dar a esta última la característica de una deuda de tipo unidireccional en cuanto servía única y exclusivamente "Ferrocarriles Nacionales de México". Si agregamos que "Ferrocarriles Nacionales de México" se demostró incapaz de racionalizar el transporte e incrementar el movimiento de mercaderías y de personas, podemos entonces concluir que se reveló como una operación costosa y con efectos negativos sobre el crecimiento económico en cuanto no produjo ninguna innovación en la estructura del capital fijo.

En suma, a nivel del crédito público se reproduce el mismo esquema que se dio para el gasto federal entre 1903 y 1911, caracterizado por una maciza transferencia de recursos desde el sector público al sector privado. Para el conjunto del gasto federal, comprendido por lo tanto el servicio de la deuda, podemos interrogarnos a quiénes benefició esta política. La de dar vida a "Ferrocarriles Nacionales de México" benefició especialmente a los accionistas mexicanos de las preexistentes compa-

[59] Sobre el empréstito de 1910 además de Zabludowski, *Money, Foreign Indebtedness, op. cit.*, pp. 102-103, véase también Turlington, *Mexico and her Foreign Creditors, op. cit.*, pp. 242-244.

ñías inglesas que fueron los mismos que se beneficiaron por las transferencias de recursos desde el sector público. En la escritura constitutiva de la compañía Ferrocarriles Nacionales de México encontramos los nombres de algunos de estos beneficiados: Pablo Macedo, José Landero y Cos, Guillermo de Landa y Escandón, Sebastián B. de Mier, Joaquín D. Casasús, Julio M. Limantour, Jaime Gurza, Santiago Méndez, Gabriel Mancera, Luis Méndez, Sebastián Camacho, Pedro Rincón Gallardo, Antonio Pliego Pérez, Fernando Pimentel y Fagoaga, Ricardo Honey, Luis Elguero, Luis Barroso Arias, Pablo Escandón Barrón, Porfirio Díaz hijo, Manuel Zamacona e Inclán, Salvador M. Cancino, Roberto Gayol que poseían en conjunto menos del 1% de las acciones. Sin embargo, un buen número de ellos, gracias a la estatización de los ferrocarriles, entraron en el consejo directivo de la nueva compañía.[60]

El nuevo estatismo de corte liberal terminó entonces por favorecer a una reducida élite de empresarios y financieros interrumpiendo el proceso inaugurado en los años de 1870 y consolidado en el siguiente: que el Estado abriera a través del gasto de fomento la posibilidad de que la formación de nueva riqueza favoreciera a un número creciente de empresas e individuos. El proceso de interacción entre Estado y mercado reorientado a partir del gobierno, y en especial a partir de la Secretaría de Hacienda, terminó por frenar el cambio que el país requería en el momento en que la segunda revolución industrial abría la posibilidad para una mejor integración de los países de atraso relativo en la economía internacional.

[60] Escritura constitutiva y estatutos de la compañía Ferrocarriles Nacionales de México 28.03.1908, *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1908-1909,* pp. 205-222.

CONCLUSIÓN

UNA DIFÍCIL ECUACIÓN

LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y MERCADO asume en el curso del siglo XIX una evolución substancialmente diferente de la que se dio en el Antiguo Régimen metropolitano y colonial. Hasta el siglo XIX, el Estado y el mercado eran dos realidades caracterizadas por frecuentes enfrentamientos en los cuales el Estado buscaba, lográndolo la mayoría de las veces, frenar la fuerza propulsiva del mercado y de sujetarlo a sus fines políticos y administrativos. Sin embargo, esta tensión entre Estado y mercado no impidió ni el crecimiento de las fuerzas de mercado ni la búsqueda por parte de los diferentes actores históricos de un nuevo equilibrio entre estas dos fuerzas aparentemente antagonistas.

El enfrentamiento entre Estado y mercado se superó en el curso del siglo XIX gracias a la progresiva afirmación del principio liberal según el cual el actor esencial del proceso económico y del proceso político era el mismo: el individuo en su capacidad económica de consumidor definía la realidad del mercado y el individuo en su capacidad política de ciudadano definía la forma y funciones del Estado. Que el individuo fuera al mismo tiempo consumidor y ciudadano constituyó el fundamento para que en todas las realidades occidentales del siglo XIX se diera el nacimiento de una nueva relación de tipo interactivo entre el Estado y el mercado. Esta interacción entre el polo estatal y el polo del mercado permitió que en el curso del siglo XIX se excluyera progresivamente tanto el enfrentamiento entre Estado y mercado como el asociamiento, o sea, la falta de distinción entre Estado y mercado. La interrelación entre Estado y mercado nace y se desarrolla entonces a partir del reconocimiento de la existencia paralela de ambos polos, reconocimiento que permitía evitar que en ausencia del polo estatal los recursos fueran regulados exclusivamente por factores económicos y que en ausencia del polo del mercado los recursos fueran regulados exclusivamente por decisiones políticas y administrativas.

El establecimiento de este tipo de relación entre Estado y mercado en México, como en otros países latinoamericanos, fue la propuesta elaborada por los actores históricos involucrados en los años de 1850

en la trasformación liberal. Específicamente en México, los de la Reforma liberal buscaban poner fin a la arbitrariedad que caracterizaba las decisiones adoptadas por los cuerpos administrativos y políticos del Estado al excluir cualquiera consideración relativa al nivel de riqueza y de ingresos de los individuos, las familias y las empresas. Esta exclusión inhibía la capacidad de acción autónoma de los individuos, las familias y las empresas y favorecía un distanciamiento, primero, y una oposición, después, a los fines éticos y políticos que el Estado declaraba perseguir. A través de una nueva definición de la relación que debía existir entre Estado y mercado se deseaba superar la creciente escisión entre política y economía de modo que se preservara la autonomía de la acción colectiva de los individuos en ambas esferas y se evitara al mismo tiempo una confusión entre la acción económica y la acción política.

1. El nacimiento de la economía pública

En México, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, se trató de dar vida a la difícil interacción entre Estado y mercado a partir de la idea ya entonces bastante difundida de que, no obstante que el Estado y el mercado fueran dos realidades diferentes, podían y debían ser puestas en relación. La condición esencial para que aconteciera era que los términos de esta relación no fueran definidos ni por el Estado ni por el mercado sino por los actores sociales. Correspondía a los individuos en cuanto consumidores y en cuanto ciudadanos decidir autónomamente cuánta regulación estatal debía contener la economía y cuánta regulación de mercado podía realizar el Estado. Con otras palabras, la nueva relación entre Estado y mercado no podía ser definida de una vez por todas sino que debía desarrollarse tomando en cuenta, además de la realidad económica, social y política del país, la autonomía del Estado y del mercado y la responsabilidad de ambos de cooperar para garantizar el mayor bienestar público y privado. El objetivo esencial de la relación Estado y mercado era poner a disposición de los ciudadanos una serie de bienes públicos que beneficiaban a toda la comunidad y que se diferenciaban netamente de los bienes privados que favorecían principalmente a quienes los producían y los consumían.

Estas ideas aparentemente simples dieron nacimiento a la economía pública mexicana en la segunda mitad del siglo XIX. Su nacimiento con-

llevó una profunda reorganización de los elementos prexistentes y, más precisamente, una redefinición del Estado y de las fuerzas económicas. Los fines del Estado dejaron de ser trascendentes y empezaron a ser simplemente los que los ciudadanos decidieran que fueran, mientras las fuerzas económicas comenzaron a ser vistas como un hecho natural y terrenal y a ser aceptadas, por lo tanto, como orientadas a la búsqueda del beneficio privado.

Eliminada la contraposición entre público y privado en cuanto ambos fueron considerados legítimos por parte de la colectividad de los individuos, se buscó en seguida tratar de identificar un instrumento capaz de evitar que se generara una nueva contraposición entre Estado y mercado y se impidiera al Estado invadir unilateral y arbitrariamente la esfera de la riqueza privada. El instrumento identificado fue el presupuesto, con el resultado de que a partir de la República Restaurada se logró precisar que la función económica básica del Estado era ofrecer una serie de servicios públicos a la entera comunidad nacional. Esta función debía ejercerse por medio de la gestión de los servicios públicos prexistentes y de los nuevos que demandara la ciudadanía, a condición de que esta última asignara al Estado un flujo regular de recursos bajo la forma de tasas e impuestos. En esta forma se podía organizar eficientemente la oferta de una pluralidad de servicios públicos y más específicamente los de dirección política a través de los poderes constitucionales, los de justicia a través de los tribunales de la Federación, los de potencia a través de las fuerzas armadas, la policía federal (los rurales) y el servicio exterior, los de administración de las competencias federales y, finalmente, los de progreso material y cultural de la Federación.

No debe pensarse que el nacimiento de la economía pública haya sido, como hemos insistido en nuestro análisis, un hecho simple ni descontado porque el Estado y el mercado mantuvieron, como era natural, sus propios criterios organizativos. El Estado perseguía fines políticos y éticos y el mercado perseguía fines de beneficio, de ganancia. El Estado buscaba garantizar la igualdad, la equidad y la difusión de los beneficios a la entera colectividad mientras el mercado perseguía fines económicos para expandir a través del mecanismo de los precios y de la autorregulación entre oferta y demanda la riqueza individual. Se trataba, en suma, de dos realidades diferentes que el liberalismo logró por vez primera poner en interacción gracias a que la Constitución de 1857 reconoció la legitimidad de ambos. Las garantías establecidas en la Constitución fueron políticas, sociales y económicas porque la libertad no

fue sólo política sino también económica, gracias al reconocimiento de la propiedad privada y de la libertad de asociación y de trabajo. Ambas libertades tendían a limitar el poder político del Estado y el poder de los grupos económicos, heredero el primero de una tradición tendencialmente arbitraria y los segundos de una tradición monopólica de casi tres siglos. La libertad política y la libertad económica no son más que dos aspectos del jusnaturalismo liberal según el cual todas las acciones de los individuos en los campos político y económico son legítimas, a condición de que no lesionen la libertad de los otros.

Gracias a la legitimación del mercado por parte de los ciudadanos se logró, entre los años de 1860 y de 1890, una expansión de los derechos de propiedad con efectos importantes para la liberalización de la producción y para la reducción de los costos de transacción de los bienes que se intercambiaban en el mercado. El reforzamiento institucional de las fuerzas de mercado permitió la reconducción del Estado a sus funciones constitucionales. Esta reconducción del Estado y la aceptación del mercado requirió el esfuerzo y la lucha de una entera generación debido a la existencia de poderosos intereses políticos y sociales asociados con la forma estatal prexistente y a la inexistencia de un efectivo mercado autorregulado. Este último podía desarrollarse a condición de que se fuera resquebrajando la forma de intercambio existente fundado en la imposición de un costo de transacción elevado a los productores de bienes por parte de un grupo monopólico. Dicho con otras palabras, la expansión de las fuerzas de mercado dependía de la remoción de los obstáculos de naturaleza institucional que elevaban el costo de transacción a los productores, especialmente a los que trataban de aparecer por vez primera en el mercado, y lesionaban por lo tanto a los consumidores.

La relación entre Estado y mercado, una vez reconocida la legitimidad de ambos, se fue construyendo entonces a través de la competencia entre el polo estatal y el polo del mercado. Esta competencia se estableció porque ambos debían utilizar de manera nueva los recursos públicos, en modo tal que no tuvieran recaídas negativas sobre el mercado y satisficieran al mismo tiempo las demandas avanzadas por los diferentes actores sociales presentes en la Revolución liberal. Los recursos susceptibles de ser reorganizados eran públicos y privados. Los públicos eran esencialmente el patrimonio de la Federación en recursos naturales (tierras y minas) y los flujos monetarios derivados de la imposición sobre el comercio exterior y de la tasas de los escasos servi-

cios que desde la Independencia el Estado ofrecía a los individuos y a las familias. Los recursos privados eran básicamente los recursos naturales insuficientemente explotados y los recursos monetarios inmobilizados. Sintéticamente podemos decir que la gran demanda avanzada durante la Revolución liberal fue que los recursos públicos y privados se utilizaran en términos más intensivos a fin de favorecer la incorporación en el mercado de una población que vivía en una economía natural, no monetarizada, y de garantizar la ampliación de la ciudadanía a través de un potenciamiento de la oferta de servicios públicos a favor de la población. Estado y mercado coincidieron en que el primero debía evitar que la oferta de bienes públicos impidiera la formación de nueva riqueza y que el segundo, el mercado, debía generar bienes privados con una eficiencia similar o superior a los bienes públicos. En última instancia la nueva relación entre Estado y mercado tenía como finalidad expandir la eficiencia de la economía y mejorar la calidad de las decisiones individuales asumidas colectivamente por la ciudadanía.

Esta coincidencia entre el interés del Estado y el interés del mercado fue favorecida por la nueva organización institucional —los códigos civil, comercial y minero y las leyes de desamortización y de privatización de la tierra pública— que permitió agilizar tanto los recursos preexistentes como identificar y poner en acción los recursos ociosos, públicos y privados. La activación del presupuesto a partir de 1867 aceleró este proceso en cuanto permitió reordenar constantemente los recursos federales, identificar los recursos públicos ociosos y señalar a las fuerzas de mercado la posibilidad de hacer lo mismo con los privados para proporcionar bienes y servicios al gobierno federal y acelerar la formación de nueva riqueza. El presupuesto se convirtió así en un mecanismo esencial en cuanto lograba año tras año organizar las demandas avanzadas por la ciudadanía a través de sus representantes y traducir en bienes concretos estas demandas que incentivaban indirectamente la reorganización y la nueva oferta de bienes privados.

Este proceso de colaboración fue posible gracias a que todos los liberales, tanto los que actuaban en el polo estatal como los que operaban en el polo de mercado, concordaban en que la oferta de bienes públicos debía ser superior a la que se ofrecía antes de la Revolución liberal y debía ser creciente en el tiempo. Al Estado correspondía no sólo asegurar la soberanía, dirigir políticamente al país, garantizar la impartición de la justicia, sino también promover indirectamente el progreso económico y directamente el progreso cultural y así favorecer la expan-

sión de la Nación. La oferta de estos nuevos bienes públicos permitió que la tensión entre Estado y mercado se convirtiera en una interacción colaboracionista a partir de la década de 1870.

El entero proceso de activación de la relación entre Estado y mercado requirió entonces de casi treinta años, los comprendidos entre 1850 y 1880, durante los cuales no se dio una pura y simple implementación de un proyecto predefinido. En efecto, si retomamos el proceso pluridecenal podemos decir que nace con una sola certeza: la necesidad de hacer interactuar Estado y mercado para liberar las energías individuales y reducir el poder arbitrario del Estado. La implementación de la interrelación entre Estado y mercado no fue en cambio predeterminada, pues nació de la acción desplegada por los ciudadanos a través de sus representantes en los poderes constitucionales. Gracias a esta acción se redefinieron tanto el orden constitucional como el orden económico, y se identificó, adecuándolo a la realidad federal mexicana, el principio occidental del presupuesto. Esta identificación del presupuesto como instrumento político y económico capaz de dar durabilidad en el tiempo a la relación entre Estado y mercado no fue así una pura y simple aplicación de un modelo externo sino más bien una reinvención del mismo en tal forma que pudiera interpretar la realidad y la tradición histórica del país.

En los capítulos relativos a la coalición de intereses y a la revolución de las finanzas subrayamos e insistimos en que la activación del presupuesto, si bien presupone una amplia difusión del liberalismo y una profunda redefinición del mismo en términos mexicanos, no fue un traslado mecánico del modelo doctrinal occidental sino una substancial reinvención que lo convirtió en una realidad mexicana y occidental. Sólo así se logra comprender el porqué en México fue inicialmente, entre 1867 y 1875, más importante la reconducción del gasto a los ingresos federales que la expansión de estos últimos y la liberación de una cuota del prexistente gasto federal para reorientarlo a los fines de progreso material y cultural que la pura y simple expansión del gasto federal. Tomando en cuenta la realidad del país, es decir, sus condicionamientos internos y externos, el liberalismo mexicano favoreció que el Estado mandara una clara y concreta señal al mercado diciéndole que cesaba de apropiarse de una cuota relativamente consistente de los recursos que generaba la economía privada. Con ello el Estado federal logró una conquista esencial, que el mercado no lo viera más como su contrincante, su enemigo. La importancia del periodo 1867-

1880 está así toda contenida en la nueva credibilidad del Estado frente a los privados. Ella permitió dar vida a la economía pública gracias a la oferta de una serie de nuevos bienes públicos, en especial de los que promovían a través de subsidios el crecimiento económico del país que demandaba la ciudadanía y no entorpecia la expansión de la riqueza privada, como reinvicaban las fuerzas de mercado.

La importancia del nacimiento y del primer desarrollo de la economía pública favorecida por la activación del presupuesto, puede ser mejor comprendida si tomamos en cuenta las implicaciones para los grupos de interés prexistentes: los que militan a favor, en contra o son neutrales a la construcción de la interacción entre Estado y mercado. Nuestro análisis histórico, en especial el que presentamos en el capítulo relativo a intereses, coaliciones y políticas de presupuesto, nos sugiere que los grupos de interés juegan un papel importante en la construcción de esta interrelación. Lo juegan aunque no en la forma atribuida por los estudios que simplistamente reducen la política y la economía a una polarización entre los intereses agrupados en torno al Estado e intereses vinculados con el mercado. Precisamente porque el orden liberal garantizó por igual a todos los grupos de interés, considerándolos legítimos, a condición de que no perjudicaran a los otros, permitió que a veces algunos de los intereses militaran con el Estado mientras en otras ocasiones lo hicieran con el mercado. Esto ocurre porque los intereses sociales son también políticos y económicos. Sin embargo, podríamos atribuir erróneamente a los grupos de interés el papel de cubrir la distancia que media entre el polo estatal y el polo del mercado, olvidando que ellos actúan a partir de la década de 1860 al interior de un orden constitucional, en el cual la discusión, aprobación y ejercicio del presupuesto obligó a los grupos de interés a no actuar en su estado puro sino por medio de la representación política.

La representación política implica elegir al presidente de la República, al Congreso, al Senado y a la Suprema Corte, lo que en el sistema electoral indirecto vigente entre 1857 y 1911 significa que los ciudadanos no eligen directamente a sus representantes sino que lo hacen indirectamente a través de electores. El marco institucional termina por imponer a los grupos de interés la necesidad de elaborar constantemente políticas de coalición de intereses para hacer oír su voz tanto en el momento de las elecciones como en los diferentes momentos en que, una vez elegidos los representantes, deben confrontarse entre ellos. De allí que por poderosos que sean los intereses sociales y económicos no logran

nunca monopolizar la política, pues la representación política los obliga a intercambiar poder económico por poder político y viceversa, de tal suerte que a veces se inclinan hacia el Estado y otras veces hacia el mercado. En este sentido asume especial relevancia nuestra consideración que en última instancia son las decisiones individuales, recogidas indirectamente por las diferentes instancias políticas, el motor dinámico de la relación entre Estado y mercado que dio vida a la economía pública.

Un ejemplo significativo de la disolución de los intereses por efecto de la representación política es la activación de la función de promoción material y cultural del Estado y la alienación del patrimonio ocioso de la Federación en tierras públicas con el fin de favorecer la tendencia hacia a la expansión del capital fijo público y privado. Nuestro análisis de las coaliciones nos permite sostener que el Estado no fue esa entidad abstracta y monolítica que inmerecidamente le atribuyen numerosos estudios. El Estado se configura, en cambio, como una realidad basada en una tensión constitucional que, en lo que nos atañe, es definida por la existencia de dos polos en tensión, el Congreso y el gobierno, que si bien son llamados a cooperar para garantizar, entre otras cosas, el equilibrio del presupuesto, su acción no es necesariamente unitaria sino fundada en coaliciones de intereses de tipo político mutables en el tiempo. La nueva convivencia entre Estado y mercado fue entonces posible gracias precisamente a que ni la economía pública ni la economía privada se caracterizan por ser dos realidades monolíticas, con el resultado de que ni el Estado ni el mercado tienen la fuerza suficiente para ejercer una dominación del uno sobre el otro, lo cual garantizó la interacción y un relativo equilibrio entre ambos polos.

2. Variaciones y transformaciones de la economía pública

La tensión entre Estado y mercado los proyecta hacia el entendimiento y la colaboración precisamente porque la representación política no es monopolizada por un grupo de interés y el mercado garantiza la libre competencia de todos los intereses. La tensión que distingue a estos dos polos decisionales favorece que el Estado y el mercado den mayor efectividad a los bienes públicos y a los privados que se tradujo en una reducción del costo de los mismos, en un aumento en la calidad de las prestaciones públicas y en un incremento en las tasas de ganancia en el sector privado.

La orientación de la economía pública y de la economía privada no puede ser vista como una relación estructuralmente definida e inmutable en el tiempo. En los capítulos relativos a la economía del presupuesto tratamos de mostrar que la relación entre Estado y mercado no se dio de una vez por todas, sino que fue una relación dotada de una alta flexibilidad que salvaguardó los principios del orden político y económico liberal. Esta flexibilidad permitió que se modificara en el tiempo la oferta de bienes públicos y se adecuara y estimulara las fuerzas de mercado a la oferta cambiante de bienes públicos. En última instancia, cualquiera variación en la oferta de bienes públicos se acompaña a una variación significativa de las fuerzas de mercado que establece un nuevo equilibrio entre Estado y mercado.

En esta conclusión no nos interesa recoger las variaciones marginales que no afectan significativamente el equilibrio entre Estado y mercado sino más bien las que inciden y alteran la forma de interacción prexistente. En última instancia, nos interesa poner en evidencia las variaciones substanciales, es decir, las que sin romper la autonomía de la acción del Estado y del mercado y la tensión que se da entre ambas realidades son capaces de provocar una reorientación y una redefinición de la prexistente interacción entre Estado y mercado.

Las variaciones substanciales que se dieron a lo largo de más de medio siglo en la relación entre Estado y mercado son susceptibles de ser comprendidas a través del examen de las políticas de presupuesto que debían asegurar una gestión equilibrada del mismo. En este sentido la primera variación substancial acontece con la primera activación del presupuesto a partir de 1867 que definió, restringiéndola, la esfera financiera del Estado federal y favoreció el nacimiento de una oferta de bienes públicos en forma compartida entre Estado y mercado. Esta oferta de bienes impuros, es decir de bienes que tienen la misma finalidad de los puros, los de utilidad pública, se diferencia de los puros por ser asegurados por la acción conjunta entre Estado y mercado. Así fueron ofrecidos los ferrocarriles, las obras portuarias y las rutas de las compañías de navegación a vapor que definieron y dieron contenido a la función de progreso material que el Estado aseguró a través de los subsidios federales. La oferta de bienes públicos impuros permitió, además de afianzar la interrelación entre Estado y mercado, una profunda reorganización de los intereses prexistentes asociados, neutrales o en oposición al Estado o al mercado.

Vale la pena insistir en el papel que jugó la implementación del pre-

supuesto en cuanto que a través de la redefinición del gasto federal, de los ingresos federales, del crédito público y de la oferta de bienes públicos impuros, se dio vida a coaliciones de los diferentes intereses al interior del Congreso así como del gobierno y de los poderes constitucionales. Probablemente uno de los efectos más significativos de esta transformación ocurrida a partir de los años de 1870 fue la reconducción al centro político federal de los intereses regionales resistentes a una Federación gracias al nuevo papel positivo que empieza a jugar el gasto federal en la promoción de la expansión de la riqueza global y que hemos visualizado, entre otras cosas, a través de la mayor participación del gasto federal en el producto interno bruto.

La segunda variación significativa acontece a partir de los años de 1880 a través de la ruptura del equilibrio del presupuesto y del reforzamiento de la función de progreso material de la Federación. Se trató de una variación significativa en cuanto acrecentó los ingresos federales y se buscó contener el desequilibrio del presupuesto a través de la desmovilización del patrimonio ocioso de la Federación, es decir, los bienes de dominio federal que no generaban ingresos. El patrimonio más significativo era en tierras públicas y en yacimientos minerales cuya desmovilización y pasaje al sector privado comportó un estímulo significativo a la formación de nueva riqueza ya que no sólo generó las condiciones para una ampliación significativa del área productiva sino contribuyó también a desarticular el monopolio prexistente sobre los recursos naturales. La variación acontecida en la relación entre Estado y mercado a través de la desmovilización del patrimonio histórico de la Federación reforzó la tendencia favorable a la expansión del capital fijo, es decir, el no fácilmente desinvertible, y reforzó el crecimiento de la economía pública a través de una ulterior expansión de la oferta de bienes públicos impuros.

Detengámonos un momento sobre el reforzamiento del capital fijo en la economía pública. Su aceptación por parte del Estado no representó solamente una adecuación a la tendencia internacional sino también un salto de calidad en su relación con el mercado. Reforzando su capital fijo, visible especialmente a partir de 1885, el Estado comenzó a razonar a partir de los recursos ordinarios, los que se le concedían a través de impuestos y tasas, y a partir de un conjunto de recursos integrado que incluía los obtenidos de fuentes externas con el resultado de expandir su disponibilidad y permitirle una gestión financiera más flexible de los mismos. En otras palabras, la oferta de bienes públicos, gra-

cias a la distinción entre bienes puros, los asumidos directamente por el Estado, y los bienes impuros, los asumidos conjuntamente por la Federación y los privados, favoreció una mayor economicidad de la acción del Estado. Esta mayor economicidad es visible en el reforzamiento del principio de a costo igual calidad superior, principio que se convirtió en una discriminante esencial para distinguir la oferta de bienes puros de la oferta de bienes impuros y para favorecer la colaboración entre Estado y mercado. En fin de cuentas, la distinción entre bienes públicos puros e impuros no nace de una distinción abstracta sino que es el resultado de un proceso histórico basado en un presupuesto desequilibrado que obligó tanto al Estado como al mercado a redefinir los términos de interacción.

Si comparamos estas dos variaciones substanciales acontecidas entre 1867 y 1880 y entre 1880 y 1895 podemos notar que cada una de ellas tuvo que reorganizar en términos nuevos no sólo las formulaciones doctrinarias sino también la organización institucional de la política y de la economía. Los actores esenciales de estos dos procesos de reajuste y de reorganización de la relación entre Estado y mercado militan, por así decir, en los dos polos de la tensión, y las transformaciones fueron posibles gracias a la adecuada relación existente entre ciudadanía y representantes. Vale la pena subrayar que todas-las decisiones relativas a la interacción entre Estado y mercado tuvieron una recaída institucional significativa: a partir de mediados de los años de 1880 la organización material y formal del presupuesto nos señala una mayor diferenciación entre las competencias del Congreso en su calidad de contralor y las competencias del gobierno en su calidad de ejecutor del presupuesto.

Si no se da la debida importancia a estas variaciones esenciales que ocurrieron entre 1860 y 1890 no se logra detectar y menos aún comprender el porqué se dio una nueva variación substancial entre fines del siglo XIX y comienzos del presente siglo. A diferencia de los cambios precedentes resalta en este último periodo una tendencia hacia la restricción de la oferta de bienes públicos. Esta restricción se observa tanto a partir de la dimensión política como a partir de la dimensión económica del presupuesto y se presenta tanto en la oferta de bienes públicos puros como en la oferta de bienes públicos impuros. A partir de 1890 estamos en presencia de una oferta declinante de bienes públicos, no obstante que en este periodo se acrecienta la demanda de los mismos por parte de la ciudadanía. Entre mediados de los años de 1890 y

1911 se dio entonces un fenómeno de tipo nuevo según el cual los poderes constitucionales organizan mal su oferta de bienes públicos, determinando una significativa disociación entre ciudadanía y representantes. La verdad es que no fue simplemente una pésima organización de la oferta de servicios públicos sino una restricción de la misma, pues —como hemos notado a través de la estatización de los ferrocarriles y la escasa utilización del crédito internacional— la oferta de bienes por parte del Estado no mejoró los factores de igualdad, de difusión territorial y de economicidad de los mismos. Es decir, la oferta de bienes públicos no benefició al conjunto de la ciudadanía sino a un sector limitado de la misma y a un área geográfica concentrada principalmente en la capital del país.

Si reflexionamos en esta reducción de la oferta de bienes públicos, podemos decir que dependió de la imposibilidad de transformar la preexistente oferta de bienes impuros en bienes puros y de expandir la de bienes puros del periodo precedente. En efecto, la acción del Estado se orientó casi exclusivamente a organizar una gestión directa de los ferrocarriles poniendo fin a la gestión compartida entre Estado y mercado sin que esta transformación estuviera acompañada ni de un nuevo criterio de gestión ni de una incorporación de nueva tecnología. El fracaso en pasar desde la oferta del bien público impuro a otra de tipo puro se dio además en un momento histórico en que todavía tenía validez la oferta de bienes públicos impuros que permitiría difundir en la población los servicios públicos de energía eléctrica, de motorización del transporte y del teléfono y telégrafo, con efectos positivos para la economía pública y privada y más en general para la circulación de hombres e ideas y el progreso material del país. Se asiste en cambio a una sustancial inmobilidad en la oferta de un bien público puro, la educación, que quedó substancialmente vinculada al viejo esquema de oferta parcial por parte de la Federación en un periodo en que la oferta complementaria, la de los estados, tampoco se expande.

La oferta deficitaria de bienes públicos a partir de 1895 no dependió exclusivamente de una pésima interacción entre Estado y mercado, a nivel económico, sino también de una esclerotizada interacción entre la dimensión económica y política que es justamente la que la relación Estado y mercado debería haber maximizado. La progresiva dominación del presupuesto por parte de la Secretaría de Hacienda, fenómeno muy visible especialmente a partir de los primeros años del siglo XX, nos señala que la representación política, en especial la del Congre-

so, que tanta importancia tuvo entre 1867 y 1895 en la definición de la oferta de bienes públicos, dejó de jugar un rol positivo en gran medida por la persistencia del sistema electoral indirecto.

La variación negativa que se dio entre 1895 y 1911 nos indica que también para este periodo tiene validez nuestra observación de que la economía pública y la relación entre Estado y mercado requieren de condiciones que no son sólo económicas sino también políticas e institucionales. Dicho con otras palabras, la relación entre Estado y mercado se afina a condición de que la acción desarrollada por la representación política modifique el cuadro institucional inicial. Es esta voluntad y capacidad de adecuación la que permite que la oferta de bienes públicos se correlacione positivamente con las demandas que avanzan los ciudadanos. El vínculo entre ciudadanía y representación es entonces la condición esencial para que la economía pública pueda crecer y para que la relación entre Estado y mercado se refuerce.

Si el nuevo equilibrio entre Estado y mercado se presenta relacionada con la transformación paralela en el cuadro político e institucional, el mecanismo que favorece el equilibrio de la relación entre Estado y mercado es entonces la oferta de bienes puros e impuros. En la medida en que ciertos bienes públicos deben ser ofrecidos a través de una colaboración entre Estado y mercado por el simple hecho de que el costo per cápita de los mismos es inferior a que si fueran ofrecidos directa y exclusivamente por el Estado se acentúa, en última instancia, como lo ilustra la evolución acontecida en este último periodo, el contenido economicista del Estado que va en detrimento de sus finalidades éticas y políticas. De allí que la oferta de bienes públicos plantee un problema más general cuya resolución hace imprescindible recurrir al análisis histórico: la combinación que debe darse entre bienes puros y bienes impuros para que la relación entre Estado y mercado no termine por poner en tela de juicio las garantías que el Estado constitucional ofrece a toda la ciudadanía.

El análisis relativo a México nos sugiere que la decisión de ofrecer bienes públicos puros o impuros parece depender especialmente de la capacidad de los representantes de operar según el principio de que el bien de la colectividad debe prevalecer sobre el bien de los individuos. En efecto, si a partir de 1895 la representación política puesta en la disyuntiva de ofrecer un bien puro (mayor justicia federal) o un bien impuro (mayor transporte ferrocarrilero) termina por optar por el segundo es porque el principio del interés sectorial predominó sobre el

general. Con esto queremos apuntar a un hecho no suficientemente explicitado por la teoría de la economía pública y más precisamente que la oferta de bienes públicos, si bien reposa en las decisiones individuales asumidas colectivamente, estas decisiones pueden ser aplazadas o reorientadas por sus representantes. De no ser así no lograríamos nunca comprender por qué pudo darse, como se dio entre 1895 y 1910, un déficit en la oferta de bienes públicos y por qué este déficit fue una de las motivaciones centrales de los movimientos revolucionarios de 1911.

3. Alcance y límites de la economía pública liberal

Explicitados los elementos históricos que están presentes en la relación entre Estado y mercado, ha llegado el momento de tratar de evaluar el tipo de relación que se dio entre ambos en la larga duración. Obviamente una evaluación de este tipo implica abandonar la idea tan difundida del balance historiográfico en el cual, con un criterio similar al contable, se ilustran los aspectos negativos y positivos del fenómeno estudiado. Nuestra evaluación conclusiva parte, en cambio, de la idea de que la acción humana es esencialmente unitaria y se caracteriza por contener elementos positivos y negativos imposibles de ser diferenciados.

El análisis histórico nos permite excluir la validez de la llamada teoría organicista del Estado según la cual la entidad Estado incorpora en su seno a todos los individuos y sostener la idea de que el Estado debe ser visto como la suma de los miembros individuales que actúan colectivamente. En efecto, si reflexionamos sobre las tensiones que se dieron entre gobierno y Congreso así como al interior del gobierno y del Congreso en la definición del gasto federal y de los ingresos correspondientes, podemos afirmar que el Estado se funda en una tensión entre motivaciones individuales y motivaciones colectivas o generales. De allí que la tarea del Estado sea la de interpretar, a través de sus instituciones, estas motivaciones a fin de favorecer un entendimiento entre el interés individual y el interés colectivo para dar vida a un proceso de colaboración entre ambos.

Este proceso de colaboración lo observamos concretamente en la formulación del presupuesto en cuanto a que, a través de él, se busca establecer una estrecha asociación entre el gasto y los ingresos federales cuya finalidad es el equilibrio del presupuesto. Nuestra información

nos sugiere que este horizonte de colaboración es bien descrito por el proceso del presupuesto, por cuanto se fundamenta en las decisiones individuales de ser al mismo tiempo consumidor de bienes públicos y sostenedor de los mismos al ceder una parte de sus ingresos al Estado bajo forma de impuestos y tasas.

La cesión de ingresos y el consumo de bienes públicos nos señalan que el Estado encuentra su fundamento y su continuación en el tiempo en el deseo de los individuos de satisfacer una parte de sus exigencias en forma colectiva. De allí que insistentemente nuestro análisis diferencie el gasto según las necesidades del Estado y diferencie los ingresos federales según la forma que afectan los ingresos de los individuos. De esta manera deseábamos poner en claro cómo a través de sus decisiones los ciudadanos logran, por una parte, satisfacer una parte de sus necesidades en forma colectiva dejando los remanentes en manos de los individuos y, por otra parte, ilustrar las finalidades que concretamente atribuyeron los ciudadanos al Estado.

La conclusión más general a que llegamos es que las decisiones del Estado y más precisamente las decisiones que toma en materia de gasto y de ingresos federales son, en último análisis, decisiones individuales adoptadas colectivamente e implementadas por sus representantes a través de los poderes constitucionales del Estado. Esta consideración histórica nos parece particularmente importante especialmente para los estudios relativos a México, que tienden casi siempre a descargar todas las responsabilidades históricas sobre el Estado, olvidando que su acción es definida esencialmente por las decisiones colectivas.

El análisis histórico del presupuesto nos arroja también una nueva luz sobre un aspecto importante del intercambio que se da entre el Estado y todos los ciudadanos considerados colectivamente, intercambio que beneficia mutuamente el Estado y la colectividad. A través de este intercambio, los individuos pagan al gobierno un monto de impuestos de valor similar para la ciudadanía al monto de servicios públicos que recibe. En esta forma se establece una primera relación de mercado entre el individuo y el Estado que es, en fin de cuentas, el real fundamento de la relación más general entre Estado y mercado. Dicho con otras palabras, esta primera relación entre Estado y mercado se establece porque a pesar de que el individuo vea reducir su ingreso en modo proporcional a los impuestos que paga, su ingreso real se verá incrementado por los beneficios que recibe a través de la oferta de bienes públicos puros e impuros por parte del Estado.

Indudablemente esta correspondencia entre imposición y beneficios es susceptible de ser corregida a partir de la experiencia histórica mexicana que nos señala que los beneficios no fueron proporcionales al ingreso: reciben más beneficios, medidos a partir de la relación entre impuestos y oferta de servicios públicos, quienes tienen un mayor ingreso. Esta disfunción dependió esencialmente de la forma que tuvo la economía pública liberal tanto en México como en otros países occidentales en el curso del siglo XIX. La economía pública liberal parte de la aceptación de lo existente y tiende a reproducirlo en términos nuevos con el resultado de ser una economía pública del *statu quo*, en cuanto la orientación que manifiestan los ciudadanos a través de sus representantes es que el Estado ofrezca bienes públicos de garantía —dirección política, defensa interna y externa, administración e infraestructura para el progreso económico y cultural. La característica de este tipo de economía pública, que es la que nos describe el presupuesto en el periodo 1867-1911, es que la posición económica final del individuo después de haberse operado el intercambio precedentemente descrito entre oferta de bienes públicos y cesión de ingresos vía imposición fiscal es igual para algunos y desigual para otros, en especial para los de menores ingresos personales.

Los límites de la relación liberal entre Estado y mercado que se dio en el siglo XIX es suceptible de ser ulteriormente profundizada a partir de los elementos que ofrecemos en nuestro estudio relativos a la organización material del presupuesto. Su forma se presenta orientada esencialmente a garantizar a todos los ciudadanos el derecho económico fundamental de la propiedad que si bien produjo una significativa reducción de los costos de transacción, generó un fenómeno de intercambio que favoreció más a los individuos de ingresos elevados que a los de menores ingresos. Ésta fue seguramente la limitación implícita más significativa de la forma que asume la economía pública liberal mexicana a lo largo de medio siglo en cuanto desarrolló entre los individuos de menores ingresos la idea de que los servicios públicos son insuficientes y, por lo tanto, que el intercambio oferta de bienes públicos e imposición fiscal que habían propugnado terminaba por perjudicarlos.

El déficit de servicios que constatamos a partir de la última década del siglo XIX nace entonces por efecto del estancamiento del inicial intercambio entre Estado y mercado en el cual el contenido de igualdad era reducido y no logró ampliarse. Su estancamiento nos permite cons-

tatar nuevamente que el papel central en la relación entre Estado y mercado lo determinan las decisiones colectivas de los ciudadanos y que son ellas, y sólo ellas, las que condicionan las finalidades de igualdad que debe satisfacer la economía pública a través del presupuesto. En la década de 1880 la expansión de la oferta de bienes públicos se logró a cambio de una mayor imposición fiscal mientras en los años de 1900 se alcanzó a través de una mayor inequidad fiscal. En la década de 1880 se busca que el beneficio se difunda entre los ciudadanos mientras a partir de comienzos de este siglo se busca que el beneficio llegue a un sector que al Estado le interesa privilegiar. En ambos casos nuestro análisis muestra que se trató de una decisión colectiva y no de una decisión adoptada unilateralmente ni por el Estado ni por el mercado.

La relación entre Estado y mercado que empieza a darse por vez primera en México a partir de la segunda mitad del siglo XIX no fue ni una relación dada de una vez por todas ni igual en el tiempo. Su dimensión diacrónica depende esencialmente del intercambio entre los actores individuales y el Estado, proyectados ambos a la búsqueda de un beneficio mensurable en términos económicos y en términos políticos. Estos beneficios son susceptibles de ser medidos a través de la relación entre presión fiscal y gasto federal per cápita y del impacto que genera esta relación en la formación de nueva riqueza, mensurable a través de la participación de la economía pública en el producto interno bruto.

La relación entre Estado y mercado que se dio en México fue, al mismo tiempo, evolutiva y tensorial, pues encuentra su fundamento en el pluralismo de las decisiones colectivas de los ciudadanos que dio vida a la colaboración necesaria para excluir la violencia de la apropiación y distribución de los recursos federales y para ofrecer una serie de bienes públicos que beneficiaron a la ciudadanía. En esta forma, la economía pública antes inexistente logró nacer y desarrollarse en el curso de la segunda mitad del siglo XIX y en la primera década del presente.

APÉNDICES

APÉNDICE 1. *Del presupuesto de gasto precedente a la aprobación del Congreso, 1868-1869/1911-1912 (miles de pesos)*

Dirección Central

	Presupuesto precedente	*Iniciativa*	*Comisión de presupuesto*	*Congreso*
1868-1869	600	790	779	1 277
1869-1870	1 277	1 229	1 061	1 066
1870-1871	1 066	1 085	1 022	1 090
1871-1872	1 090	1 064	1 136	1 149
1872-1873	1 149	1 134	1 123	1 406
1873-1874	1 406	1 227	(1)	1 217
1874-1875	1 217	1 423	1 093	1 204
1875-1876	1 204	1 417	1 439	1 451
1876-1877	1 451	1 417	1 225	1 421
1877-1878	1 421	1 334	1 334	1 334
1878-1879	1 334	1 431	1 433	1 441
1879-1880	1 441	1 368	1 376	1 337
1880-1881	1 337	1 449	1 419	1 521
1881-1882	1 521	1 495	1 497	1 410
1882-1883	1 410	1 495	1 497	1 510
1883-1884	1 510	1 450	1 453	1 471
1884-1885	1 471	1 471	1 559	1 566
1885-1886	1 566	1 570	1 473	1 489
1886-1887	1 489	1 539	1 198	1 492
1887-1888	1 492	1 539	1 494	1 493
1888-1889	1 493	1 493	1 551	1 568
1889-1890	1 568	1 568	(1)	1 524
1890-1891	1 524	1 573	1 573	1 573
1891-1892	1 573	1 573	1 528	1 536
1892-1893	1 536	1 534	1 577	1 579
1893-1894	1 579	1 534	1 534	1 534
1894-1895	1 534	1 564	1 535	1 535

Dirección Central (cont.)

	Presupuesto precedente	*Iniciativa*	*Comisión de presupuesto*	*Congreso*
1895-1896	1 535	1 535	1 535	1 508
1896-1897	1 508	1 545	1 500	1 508
1897-1898	1 508	1 529	1 529	1 543
1898-1899	1 543	1 544	1 549	1 551
1899-1900	1 551	1 551	1 551	1 552
1900-1901	1 552	1 618	1 619	1 688
1901-1902	1 688	1 732	1 732	1 852
1902-1903	1 852	1 881	1 875	1 876
1903-1904	1 876	1 842	1 840	1 873
1904-1905	1 873	1 889	1 996	1 896
1905-1906	1 896	1 941	1 963	1 968
1906-1907	1 968	2 182	2 286	2 343
1907-1908	2 343	1 991	2 116	2 128
1908-1909	2 128	2 206	2 218	2 285
1909-1910	2 285	2 228	2 228	2 228
1910-1911	2 228	2 246	2 500	2 500
1911-1912	2 500	2 506	2 389	2 389

(1) Dictamen no publicado.

Justicia

	Presupuesto precedente	*Iniciativa*	*Comisión de presupuesto*	*Congreso*
1868-1869	316	466	446	228
1869-1870	228	333	407	295
1870-1871	295	422	462	423
1871-1872	423	437	892	423
1872-1873	423	487	521	262
1873-1874	262	469	(1)	437
1874-1875	437	456	499	445
1875-1876	445	458	377	377
1876-1877	377	362	386	363
1877-1878	363	387	387	397
1878-1879	397	438	438	488
1879-1880	488	495	436	442

Justicia (cont.)

	Presupuesto precedente	*Iniciativa*	*Comisión de presupuesto*	*Congreso*
1880-1881	442	475	454	484
1881-1882	484	472	484	491
1882-1883	491	547	570	569
1883-1884	569	492	555	556
1884-1885	556	556	555	555
1885-1886	555	541	539	551
1886-1887	551	572	303	605
1887-1888	605	859	991	597
1888-1889	597	597	632	710
1889-1890	710	710	(1)	620
1890-1891	620	616	624	608
1891-1892	608	608	648	738
1892-1893	738	722	742	745
1893-1894	745	722	711	727
1894-1895	727	717	698	698
1895-1896	698	914	729	914
1896-1897	914	706	904	914
1897-1898	914	1 131	1 075	1 030
1898-1899	1 030	1 040	1 046	1 055
1899-1900	1 055	1 100	1 107	1 111
1900-1901	1 111	1 196	1 205	1 209
1901-1902	1 209	1 252	1 270	1 228
1902-1903	1 228	857	887	895
1903-1904	895	895	905	968
1904-1905	968	1 184	1 197	1 197
1905-1906	1 197	1 217	1 243	1 245
1906-1907	1 245	1 304	1 306	1 307
1907-1908	1 307	1 341	1 483	1 499
1908-1909	1 499	1 584	1 601	1 614
1909-1910	1 614	1 604	1 604	1 605
1910-1911	1 605	1 611	1 611	1 612
1911-1912	1 612	1 619	1 626	1 626

(1) Dictamen no publicado.

Potencia

	Presupuesto precedente	*Iniciativa*	*Comisión de presupuesto*	*Congreso*
1868-1869	7628	10269	8611	8575
1869-1870	8575	11111	6676	7116
1870-1871	7116	7380	6557	8583
1871-1872	8583	2929	6820	8711
1872-1873	8711	10246	8292	7339
1873-1874	7339	10384	(1)	10513
1874-1875	10513	10861	10875	10881
1875-1876	10881	10761	10730	10765
1876-1877	10765	10761	10549	11093
1877-1878	11093	6820	6820	7008
1878-1879	7008	8468	8732	8982
1879-1880	8982	8856	8174	8181
1880-1881	8181	8720	6649	9243
1881-1882	9243	10073	8710	8966
1882-1883	8966	10073	8710	8851
1883-1884	8851	8932	8558	8620
1884-1885	8620	8620	8641	8630
1885-1886	8630	9131	12640	12557
1886-1887	12557	11977	13560	13821
1887-1888	13821	12019	13560	13821
1888-1889	13821	13821	13868	13917
1889-1890	13917	13917	(1)	12882
1890-1891	12882	12874	13074	12912
1891-1892	12912	12912	13196	13217
1892-1893	13217	11852	13297	13275
1893-1894	13275	11852	11863	11883
1894-1895	11883	10948	10898	10896
1895-1896	10896	10817	10762	10817
1896-1897	10817	10895	10791	10817
1897-1898	10817	11946	11962	11982
1898-1899	11982	12293	12530	12537
1899-1900	12537	12718	12788	13053
1900-1901	13053	13875	14228	14227
1901-1902	14227	14660	14697	15037
1902-1903	15037	14973	14999	15018
1903-1904	15018	15120	15158	16497
1904-1905	16497	17162	17162	17890

Potencia (cont.)

	Presupuesto precedente	*Iniciativa*	*Comisión de presupuesto*	*Congreso*
1905-1906	17 890	18 067	18 182	17 823
1906-1907	17 823	18 434	18 441	18 452
1907-1908	18 452	19 221	19 946	20 957
1908-1909	20 957	22 142	22 184	22 374
1909-1910	22 374	22 267	22 267	22 268
1910-1911	22 268	22 744	22 761	22 984
1911-1912	22 984	23 746	23 383	23 383

(1) Dictamen no publicado.

Administración

	Presupuesto precedente	*Iniciativa*	*Comisión de presupuesto*	*Congreso*
1868-1869	7 021	6 442	5 736	6 169
1869-1870	6 169	8 978	7 090	6 308
1870-1871	6 308	7 126	3453	6 010
1871-1872	6 010	6 010	3814	6 010
1872-1873	6 010	6 375	4 693	4 239
1873-1874	4 239	5 883	(1)	6 796
1874-1875	6 796	6 213	6 073	6 010
1875-1876	6 010	6 309	6 149	6 143
1876-1877	6 143	6 309	6 282	6 347
1877-1878	6 347	7 355	7 355	6 978
1878-1879	6 978	7 364	7 483	7 503
1879-1880	7 503	8 225	6 361	6 383
1880-1881	6 383	6 585	6 373	6 705
1881-1882	6 705	7 716	7 858	7 326
1882-1883	7 326	7 666	7 850	7 880
1883-1884	7 880	8 024	8 024	8 252
1884-1885	8 252	8 252	8 159	8 243
1885-1886	8 243	8 243	10 484	15 274
1886-1887	15 274	14 091	15 740	15 131
1887-1888	15 131	14 701	15 700	15 131
1888-1889	15 131	15 131	15 735	15 656
1889-1890	15 656	15 131	(1)	14 684

Administración (cont.)

	Presupuesto precedente	*Iniciativa*	*Comisión de presupuesto*	*Congreso*
1890-1891	14 684	14 892	14 928	14 864
1891-1892	14 864	14 864	18 047	16 914
1892-1893	16 914	17 445	18 355	18 421
1893-1894	18 421	24 599	24 805	24 859
1894-1895	24 859	24 975	27 063	26 562
1895-1896	26 562	27 903	26 455	27 903
1896-1897	27 903	27 484	24 507	27 903
1897-1898	27 903	25 288	28 444	28 576
1898-1899	28 576	29 771	29 832	29 481
1899-1900	29 481	31 906	31 226	31 715
1900-1901	31 715	31 496	31 737	31 918
1901-1902	31 918	32 813	32 954	33 058
1902-1903	33 058	34 455	34 389	34 432
1903-1904	34 432	35 021	35 204	41 846
1904-1905	41 846	44 182	44 284	44 704
1905-1906	44 704	36 666	46 821	47 386
1906-1907	47 386	48 246	48 246	48 679
1907-1908	48 679	47 890	48 422	48 931
1908-1909	48 931	50 875	50 927	51 096
1909-1910	51 096	48 152	48 257	48 380
1910-1911	48 380	48 089	48 263	48 692
1911-1912	48 692	48 272	48 439	50 187

(1) Dictamen no publicado.

Progreso

	Presupuesto precedente	*Iniciativa*	*Comisión de presupuesto*	*Congreso*
1868-1869	1 040	2 848	1 931	2 445
1869-1870	2 445	3 986	3 167	3 539
1870-1871	3 539	4 764	4 261	4 764
1871-1872	4 764	4 566	4 076	4 845
1872-1873	4 845	4 850	4 011	2 677
1873-1874	2 677	4 381	(1)	4 349
1874-1875	4 349	5 913	4 705	5 573

Progreso (cont.)

	Presupuesto precedente	*Iniciativa*	*Comisión de presupuesto*	*Congreso*
1875-1876	5 573	6 540	5 750	4180
1876-1877	4 180	6 626	5 582	6 615
1877-1878	6 615	3 106	3 106	3 372
1878-1879	3 372	3 407	3 441	3 444
1879-1880	3 444	4 384	2 397	2 512
1880-1881	2 512	3 419	3 744	4 050
1881-1882	4 050	8 371	8 275	7 026
1882-1883	7 026	8 296	8 188	8 196
1883-1884	8 196	17 929	11 597	11 815
1884-1885	11 815	11 815	6 830	6 832
1885-1886	6 832	6 905	8 856	9 032
1886-1887	9 032	3 128	4 449	5 119
1887-1888	5 119	4 219	4 553	5 228
1888-1889	5 228	5 228	6 714	6 677
1889-1890	6 677	6 677	(1)	6 876
1890-1891	6 876	7 482	7 513	6 888
1891-1892	6 888	6 888	4 456	5 973
1892-1893	5 973	5 612	6 328	6 347
1893-1894	6 347	5 612	5 623	5 632
1894-1895	5 632	6 017	5 940	5 910
1895-1896	5 910	6 414	6 049	6 414
1896-1897	6 414	6 042	6 283	6 356
1897-1898	6 356	7 153	7 406	7 451
1898-1899	7 451	7 641	6 160	7 688
1899-1900	7 688	8 327	8 380	6 712
1900-1901	6 712	9 829	9 847	9 898
1901-1902	9 898	11 121	11 154	11 358
1902-1903	11 358	12 573	13 077	13 206
1903-1904	13 206	14 220	14 327	14 025
1904-1905	14 025	15 143	15 221	15 374
1905-1906	15 374	17 583	17 776	17 849
1906-1907	17 849	19 973	20 499	20 520
1907-1908	20 520	22 524	22 965	20 097
1908-1909	20 097	26 497	26 596	26 681
1909-1910	26 681	22 694	22 718	23 361
1910-1911	23 361	25 616	25 716	26 507
1911-1912	26 507	27 460	27 464	27 848

(1) Dictamen no publicado.

Total

	Presupuesto precedente	*Iniciativa*	*Comisión de presupuesto*	*Congreso*
1868-1869	16 605	20 815	17 503	18 694
1869-1870	18 694	25 637	18 401	18 324
1870-1871	18 324	20 777	15 755	20 870
1871-1872	20 870	15 006	16 738	21 138
1872-1873	21 138	23 092	18 640	15 923
1873-1874	15 923	22 344	(1)	23 312
1874-1875	23 312	24 866	23 245	24 113
1875-1876	24 113	25 485	24 445	22 916
1876-1877	22 916	25 475	24 024	25 839
1877-1878	25 839	19 002	19 002	19 089
1878-1879	19 089	21 108	21 527	21 858
1879-1880	21 858	23 328	18 744	18 855
1880-1881	18 855	20 648	18 639	22 003
1881-1882	22 003	28 127	26 824	25 219
1882-1883	25 219	28 077	26 815	27 006
1883-1884	27 006	36 827	30 187	30 714
1884-1885	30 714	30 714	25 744	25 826
1885-1886	25 826	26 390	33 992	38 903
1886-1887	38 903	31 307	35 250	36 168
1887-1888	36 168	33 337	36 298	36 270
1888-1889	36 270	36 270	38 500	38 528
1889-1890	38 528	38 003	(1)	36 586
1890-1891	36 586	37 437	37 712	36 845
1891-1892	36 845	36 845	37 875	38 378
1892-1893	38 378	37 165	40 299	40 367
1893-1894	40 367	44 319	44 536	44 635
1894-1895	44 635	44 221	46 134	45 601
1895-1896	45 601	47 583	45 530	47 556
1896-1897	47 556	46 672	43 985	47 498
1897-1898	47 498	47 047	50 416	50 582
1898-1899	50 582	52 289	51 117	52 312
1899-1900	52 312	55 602	55 052	54 143
1900-1901	54 143	58 014	58 636	58 940
1901-1902	58 940	61 578	61 807	62 533
1902-1903	62 533	64 739	65 227	65 427
1903-1904	65 427	67 098	67 434	75 209
1904-1905	75 209	79 560	79 860	81 061

Total (cont.)

	Presupuesto precedente	*Iniciativa*	*Comisión de presupuesto*	*Congreso*
1905-1906	81 061	75 474	85 985	86 271
1906-1907	86 271	90 139	90 778	91 301
1907-1908	91 301	92 967	94 932	93 612
1908-1909	93 612	103 304	103 526	104 050
1909-1910	104 050	96 945	97 074	97 842
1910-1911	97 842	100 306	100 851	102 295
1911-1912	102 295	103 603	103 301	105 433

(1) Dictamen no publicado.

Apéndice 2. *Gasto federal ejercido, 1867-1868/1910-1911*

	1867-1868	*1868-1869*	*1869-1870*	*1870-1871*
CORRIENTES:				
Civil central				
Legislativo	429 076	528 445	572 259	679 112
Ejecutivo	104 499	52 533	31 185	43 943
Relaciones Exteriores	126 270	61 056	100 235	127 980
Justicia	296 935	313 911	78 405	84 920
Gobernación	86 732	124 666	90 547	111 215
Hacienda y Jubilaciones	1 766 376	557 325	530 004	779 843
Educación	—	—	—	—
Salud	—	—	—	—
Fomento	—	88 171	29 313	39 132
Obras públicas y comunicaciones	—	—	—	—
Correo y telégrafo	—	—	—	—
Total	*2 809 888*	*1 726 107*	*1 431 948*	*1 866 145*
Militar Central				
Administración y jubilaciones	739 240	1 024 515	594 292	1 455 911
Total	*739 240*	*1 024 515*	*594 292*	*1 455 911*
Total	*3 549 128*	*2 750 622*	*2 026 240*	*3 322 056*
Civil Territorial				
Justicia				
Estados	—	136 704	150 480	181 322
Distrito Federal	95 558	—	195 723	279 012
Territorios Federales	75 060	7 133	11 158	5 939
Hacienda				
Estados	1 259 307	867 143	843 348	1 040 842
Distrito Federal	804 687	173 340	168 124	169 166
Territorios Federales	—	—	1 807	1 398
Gobernación				
Distrito Federal	—	—	—	36 135
Territorios Federales	12 921	6 189	31 243	16 167
Correos y Telégrafos	8 544	87 366	162 601	239 974
Total	*2 256 077*	*1 277 875*	*1 564 484*	*1 969 955*
Militar territorial				
Guerra y Marina	7 228 328	4 628 357	3 288 656	4 918 904

	1867-1868.	*1868-1869*	*1869-1870*	*1870-1871*
Rurales	153 627	341 902	379 266	373 192
Policía Distrito Federal	200 209	238 490	275 818	280 850
Gendarmería Territorios Federales	6 322	—	—	—
Total	*7 588 486*	*5 208 749*	*3 943 740*	*5 572 946*
TOTAL	*9 844 563*	*6 486 624*	*5 508 224*	*7 542 901*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	—	—	—	—
Educación secundaria y superior	125836	321082	315563	479922
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	460 434	555 740	197 369	170 881
Total	*586 270*	*876 822*	*512 932*	*650 803*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	—	—	—	—
Educación Territorios Federales	—	—	23 629	—
Salud	—	—	—	—
Guerra y Marina	548 515	450 142	1 139 474	551 032
Obras públicas, puertos y comunicaciones	560599	636277	381306	394436
Ferrocarriles	9 807	358 402	955 272	1 282 388
Vapores	—	3000	—	—
Total	*1 118 921*	*1 447 821*	*2 499 681*	*2 227 856*
TOTAL	*1 705 191*	*2 324 643*	*3 012 613*	*2 878 659*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*1 572 850*	*1 073 085*	*1 553 393*	*609 372*
TOTAL GENERAL	*16 671 732*	*12 634 974*	*12 100 470*	*14 352 988*

	1871-1872	*1872-1873*	*1873-1874*	*1874-1875*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	630 893	708 338	777 064	737 905
Ejecutivo	28 088	41 965	183 508	44 225

	1871-1872	*1872-1873*	*1873-1874*	*1874-1875*
Relaciones Exteriores	110 835	138 186	193 675	208 839
Justicia	108 278	163 376	207 721	156 512
Gobernación	80 109	89 365	116 888	177 587
Hacienda y Jubilaciones	828 892	582 569	726 823	633 778
Educación	—	—	—	—
Salud	—	—	—	—
Fomento	24500	56 782	95 480	78 840
Obras públicas y comunicaciones	—	—	—	—
Correo y telégrafo	—	—	—	—
Total	*1811595*	*1 780 581*	*2 301 159*	*2 037 686*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	983 568	1 852 143	1 177 954	1 534 458
Total	*983568*	*1 852 143*	*1 177 954*	*1 534 458*
TOTAL	*2795163*	*3 632 724*	*3 479 113*	*3 572 144*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	136580	175 856	254 104	269 332
Distrito Federal	188316	287 222	249 312	173 728
Territorios Federales	—	6 169	8 681	10 341
Hacienda				
Estados	652 430	887 639	1 243 615	1 588 819
Distrito Federal	166 214	165 468	173 549	194 702
Territorios Federales	1 029	1 106	1 147	—
Gobernación				
Distrito Federal	34 144	40 573	41 555	53 186
Territorios Federales	15 730	8 114	10 643	10 130
Correos y Telégrafos	388 703	529 571	664 591	836 502
Total	*1 583 146*	*2 101 718*	*2 647 197*	*3 136 740*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	3 842 703	5 121 124	5 642 631	6 315 229
Rurales	363 798	380 887	469 308	435 192
Policía Distrito Federal	287 046	391 875	379 203	398 874
Gendarmería Territorios Federales	—	—	—	—
Total	*4 493 547*	*5 893 886*	*6 491 142*	*7 149 295*
TOTAL	*6 076 693*	*7 995 604*	*9 138 339*	*10 286 035*

	1871-1872	*1872-1873*	*1873-1874*	*1874-1875*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	—	—	—	—
Educación secundaria y superior	320574	539 551	527823	563 943
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	83 060	85 437	64 486	81 254
Total	*403634*	*624 988*	*592 309*	*645 197*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	—	—	—	—
Educación Territorios Federales	4392	—	—	—
Salud	—	—	—	—
Guerra y Marina	3644692	1 736 245	1 168 638	829 498
Obras públicas, puertos y comunicaciones	460077	378 038	565 436	611 132
Ferrocarriles	1 166 680	664 515	676 200	746 356
Vapores	—	—	—	—
Total	*5275841*	*2 778 798*	*2 410 274*	*2 186 986*
TOTAL	*5679475*	*3 403 786*	*3 002 583*	*2 832 183*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*593735*	*954 482*	*273 265*	*395 965*
TOTAL GENERAL	*15145066*	*15 986 596*	*15 893 300*	*17 086 327*

	1875-1876	*1876-1877*	*1877-1878*	*1878-1879*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	919 683	377 980	833 556	763 996
Ejecutivo	39 697	17 969	42 604	33 352
Relaciones Exteriores	177 983	30 534	152 040	142 287
Justicia	71 203	55 242	152 701	136 304
Gobernación	177 620	119 547	137 329	88 546
Hacienda y Jubilaciones	731 677	417 215	845 712	1 254 432
Educación	—	—	—	—
Salud	—	—	—	1 000

	1875-1876	*1876-1877*	*1877-1878*	*1878-1879*
Fomento	15 5380	60 778	130 697	236 571
Obras públicas y comunicaciones	—	—	—	—
Correo y telégrafo	—	—	—	—
Total	*2 27 3243*	*1 079 265*	*2 294 639*	*2 656 488*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	1 071 209	856 275	2 364 507	1 422 121
Total	*1 071 209*	*856 275*	*2 364 507*	*1 422 121*
TOTAL	*3 344 452*	*1 935 540*	*4 659 146*	*4 078 609*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	270 315	135 944	204 666	211 126
Distrito Federal	235 026	110 380	288 005	211 879
Territorios Federales	15 988	5 642	18 602	19 669
Hacienda				
Estados	1 356 624	953 915	1 159 947	1 371 944
Distrito Federal	210 178	176 790	176 960	199 007
Territorios Federales	4 800	5 159	5 578	3 904
Gobernación				
Distrito Federal	51 293	23 592	48 885	16 614
Territorios Federales	11 185	9 104	27 647	4 239
Correos y Telégrafos	642 094	664 862	827 058	687 430
Total	*2 797 503*	*2 085 388*	*2 757 348*	*2 725 812*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	6 100 035	8 874 901	7 647 847	6 087 052
Rurales	424 300	201 162	630 753	706 411
Policía Distrito Federal	387 021	228 399	341 767	274 899
Gendarmería Territorios Federales	—	—		
Total	*6 911 356*	*9 304 462*	*8 620 367*	*7 068 362*
TOTAL	*9 708 859*	*11 389 850*	*11 377 715*	*9 794 174*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	—	—	19 145	—
Educación secundaria y superior	498 457	182 841	596 227	631 388

	1875-1876	*1876-1877*	*1877-1878*	*1878-1879*
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	86 605	35 207	218 287	64 785
Total	*585 062*	*218 048*	*833 659*	*696 173*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	—	—	—	—
Educación Territorios Federales	13 979	6 343	—	—
Salud	—	—	—	—
Guerra y Marina	2 234 624	763 609	572 326	1 193 901
Obras públicas, puertos y comunicaciones	377 346	121 277	506 433	422 121
Ferrocarriles	571 231	—	82 137	573 008
Vapores	—	8 234	98 470	177 093
Total	*3 197 180*	*899 463*	*1 259 366*	*2 366 123*
TOTAL	*3 782 242*	*1 117 511*	*2 093 025*	*3 062 296*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*685 697*	*527 419*	*627 757*	*679 352*
TOTAL GENERAL	*17 521 250*	*14 970 320*	*18 757 643*	*17 614 431*

	1879-1880	*1880-1881*	*1881-1882*	*1882-1883*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	906 071	982 915	955 099	1 077 440
Ejecutivo	41 892	45 098	45 832	48 832
Relaciones Exteriores	96 941	282 253	299 984	334 735
Justicia	160 425	194 758	156 466	284 080
Gobernación	131 179	190 735	200 182	555 840
Hacienda y Jubilaciones	2 034 193	680 284	1 070 198	1 067 448
Educación	54 642	62 187	131462	39 528
Salud	11 228	8 568	13 700	17 060
Fomento	140 396	109 556	115 480	227 716
Obras públicas y comunicaciones	—	—	—	—
Correo y telégrafo	—	—	—	981 421
Total	*3 576 967*	*2 556 354*	*2 988 403*	*4 634 100*

	1879-1880	*1880-1881*	*1881-1882*	*1882-1883*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	2 021 931	5 287 893	4 758 989	2 411 558
Total	*2 021 931*	*5 287 893*	*4 758 989*	*2 411 558*
TOTAL	*5 598 898*	*7 844 247*	*7 747 392*	*7 045 658*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	236 586	249 174	259 319	279 304
Distrito Federal	8 308	350 676	391 717	445 197
Territorios Federales	14 426	19 652	29 733	incl. in D.F.
Hacienda				
Estados	1 579 788	1 498 956	1 706 292	1 662 284
Distrito Federal	200 318	203 620	208 787	321 523
Territorios Federales	4 858	5 970	5 492	8 940
Gobernación				
Distrito Federal	13 668	—	15 585	15 835
Territorios Federales	14 774	29 543	26 050	30 360
Correos y Telégrafos	1 103 848	1 105 542	1 443 416	1 029 644
Total	*3 176 574*	*3 463 133*	*4 086 391*	*3 793 087*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	6 022 264	4 637 588	4 312 812	12 191 921
Rurales	687 851	761 635	760 504	955 480
Policía Distrito Federal	416 648	560 912	570 423	584 690
Gendarmería Territorios Federales	—			
Total	*7 126 763*	*5 960 135*	*5 643 739*	*13 732 091*
TOTAL	*10 303 337*	*9 423 268*	*9 730 130*	*17 525 178*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	—	—	46 136	—
Educación secundaria y superior	751 975	859 632	829 271	977 776
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	56 020	154 837	170 901	112 000
Total	*807 995*	*1 014 469*	*1 046 308*	*1 089 776*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	—	9 342	—	—

	1879-1880	*1880-1881*	*1881-1882*	*1882-1883*
Educación Territorios Federales	—	—	—	—
Salud	—	—	—	—
Guerra y Marina	1 244 143	1 461 066	1 556 951	560 000
Obras públicas, puertos y comunicaciones	355 626	590 325	1 046 463	3 505 501
Ferrocarriles	1 363 977	1 000 661	3 602 139	12 321 789
Vapores	—	135 399	—	1 149 644
Total	*2 963 746*	*3 196 793*	*6 205 553*	*17 536 934*
TOTAL	*3 771 741*	*4 211 262*	*7 251 861*	*18 626 710*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*1 130 341*	*2 312 838*	*6 401 007*	*6 428 594*
TOTAL GENERAL	*20 804 317*	*23 791 615*	*31 130 390*	*49 626 140*

	1883-1884	*1884-1885*	*1885-1886*	*1886-1887*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	1 016 632	1 020 392	1 007 144	1 060 413
Ejecutivo	48 832	48 832	49 251	49 251
Relaciones Exteriores	391 193	408 535	433 762	454 726
Justicia	189 720	224 580	260 510	329 474
Gobernación	233 060	265 540	434 296	381 497
Hacienda y Jubilaciones	1 637 561	2 637 363	1 309 389	1 525 043
Educación	90 276	21 106	107 284	125 064
Salud	20 120	20 040	21 870	22 268
Fomento	393 910	386 351	547 377	650 034
Obras públicas y comunicaciones	—	—	—	—
Correo y telégrafo	969 720	1 164 953	846 039	853 000
Total	*4 991 024*	*6 197 692*	*5 016 922*	*5 450 770*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	3 149 233	3 009 497	4 012 585	3 831 694
Total	*3 149 233*	*3 009 497*	*4 012 585*	*3 831 694*
TOTAL	*8 140 257*	*9 207 189*	*9 029 507*	*9 282 464*

	1883-1884	*1884-1885*	*1885-1886*	*1886-1887*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	291 912	321 564	318 809	324 808
Distrito Federal	523 837	439 987	393 166	325 452
Territorios Federales	incl. in D.F.	14 009	89 353	87 878
Hacienda				
Estados	2 966 694	2 220 525	2 558 357	2 605 808
Distrito Federal	326 499	494 158	319 959	402 121
Territorios Federales	8 940	11 783	50 454	81 927
Gobernación				
Distrito Federal	15 835	32 835	15 851	15 851
Territorios Federales	53 743	49 238	56 600	41 940
Correos y Telégrafos	1 100 000	1 164 953	1 268 477	1 030 000
Total	*5 287 460*	*4 749 052*	*5 071 026*	*4 915 785*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	10 647 612	10 232 972	9 581 300	8 156 409
Rurales	955 480	955 480	956 133	910 276
Policía Distrito Federal	631 081	697 380	729 949	730 511
Gendarmería Territorios Federales	—	—	23 999	42 432
Total	*12 234 173*	*11 885 832*	*11 291 381*	*9 839 628*
TOTAL	*17 521 633*	*16 634 884*	*16 362 407*	*14 755 413*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	—	—	72 922	107 305
Educación secundaria y superior	1 185 247	960 887	1 108 716	1 360 595
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	85 022	—	180 000	142 000
Total	*1 270 269*	*960 887*	*1 361 638*	*1 609 900*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	272 500	272 500	137 000	150 000
Educación Territorios Federales	—	—	—	—
Salud	—	—	—	—
Guerra y Marina	948 610	490 070	507 060	1 610 940
Obras públicas, puertos y comunicaciones	1 726 868	1 109 517	1 105 000	907 798
Ferrocarriles	11 024 522	12 957 000	4 726 538	1 686 200

	1883-1884	*1884-1885*	*1885-1886*	*1886-1887*
Vapores	483 866	760 600	663 252	109 500
Total	*14 456 366*	*15 589 687*	*7 138 850*	*4 464 438*
TOTAL	*15 726 635*	*16 550 574*	*8 500 488*	*6 074 338*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*17 470 101*	*13 532 978*	*8 230 684*	*12 080 262*
TOTAL GENERAL	*58 858 626*	*55 925 625*	*42 123 086*	*42 192 477*

	1887-1888	*1888-1889*	*1889-1890*	*1890-1891*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	1 016 926	1 053 839	1 018 636	1 067 036
Ejecutivo	49 846	49 848	49 849	49 849
Relaciones Exteriores	544 929	434 781	502 695	572 850
Justicia	345 016	397 460	329 779	363 704
Gobernación	383 497	406 938	275 971	277 091
Hacienda y Jubilaciones	1 270 579	1 513 501	1 414 679	1 254 961
Educación	108 884	109 004	1 034 754	120 004
Salud	22 406	22 826	31 388	33 191
Fomento	625 267	1 091 011	1 268 601	955 364
Obras públicas y comunicaciones	—	—	—	—
Correo y telégrafo	883 493	1 043 446	1 050 270	1 037 816
Total	*5 250 843*	*6 122 654*	*6 976 622*	*5 731 866*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	2 699 899	3 072 491	3 550 382	4 094 049
Total	*2 699 899*	*3 072 491*	*3 550 382*	*4 094 049*
TOTAL	*7 950 742*	*9 195 145*	*10 527 004*	*9 825 915*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	326 609	359 426	334 800	338 491
Distrito Federal	384 073	351 154	364 041	351 104
Territorios Federales	94 589	93 869	102 083	103 237
Hacienda				
Estados	1 829 290	1 891 237	2 765 830	2 981 192

	1887-1888	*1888-1889*	*1889-1890*	*1890-1891*
Distrito Federal	328 332	775 699	323 592	326 655
Territorios Federales	70 617	252 517	73 066	68 575
Gobernación				
Distrito Federal	15 811	15 851	21 722	16 814
Territorios Federales	76 548	44 581	76 150	78 150
Correos y Telégrafos	1 001 065	950 714	947 093	1 008 496
Total	*4 126 934*	*4 735 048*	*5 008 377*	*5 272 714*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	11 754 895	9 431 179	7 899 311	7 696 060
Rurales	910 276	999 914	910 272	999 314
Policía Distrito Federal	803 511	829 845	943 236	906 485
Gendarmería Territorios Federales	35 079	35 079	37 579	37 579
Total	*13 503 761*	*11 296 017*	*9 790 398*	*9 639 438*
TOTAL	*17 630 695*	*16 031 065*	*14 798 775*	*14 912 152*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	74 165	82 750	85 261	117 179
Educación secundaria y superior	1 260 149	1 227 091	1 276 037	1 325 601
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	162 000	162 000	300 000	130 000
Total	*1 496 314*	*1 471 841*	*1 661 298*	*1 572 780*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	—	90 000	204 910	50 000
Educación Territorios Federales	—	—	20 000	20 000
Salud	—	—	—	—
Guerra y Marina	1 423 052	1 499 993	767 000	1 842 892
Obras públicas, puertos y comunicaciones	1 565 798	1 108 798	696 171	1 062 765
Ferrocarriles	2 149 746	2 676 330	3 634 842	21 239 277
Vapores	662 790	696 954	813 458	532 972
Total	*5 801 386*	*6 072 075*	*6 136 381*	*24 747 906*
TOTAL	*7 297 700*	*7 543 916*	*7 797 679*	*26 320 686*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*28 391 359*	*47 001 018*	*47 754 369*	*16 439 118*
TOTAL GENERAL	*61 270 496*	*79 771 144*	*80 877 827*	*67 497 871*

	1891-1892	*1892-1893*	*1893-1894*	*1894-1895*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	1 023 039	1 050 638	1 006 238	1 008 736
Ejecutivo	49 997	49 977	49 977	50 977
Relaciones Exteriores	577 436	593 379	553 560	581 145
Justicia	360 611	366 823	319 475	217 899
Gobernación	273 302	276 153	276 500	276 000
Hacienda y Jubilaciones	1 602 562	1 828 461	2 442 154	1 709 681
Educación	120 004	85 220	117 385	98 461
Salud	77 947	157 201	100 341	105 790
Fomento	426 532	391 937	367 937	274 894
Obras públicas y comunicaciones	129 868	160 174	132 525	135 277
Correo y telégrafo	1 207 276	1 232 273	1 173 277	1 065 550
Total	*5 848 574*	*6 192 236*	*6 539 369*	*5 524 410*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	4 090 803	3 837 088	3 733 201	3 754 248
Total	*4 090 803*	*3 837 088*	*3 733 201*	*3 754 248*
TOTAL	*9 939 377*	*10 029 324*	*10 272 570*	*9 278 658*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	346 389	347 691	347 691	347 778
Distrito Federal	352 117	381 626	382 726	382 726
Territorios Federales	129 031	103 327	103 237	103 237
Hacienda				
Estados	3 010 625	2 917 264	2 787 602	3 060 720
Distrito Federal	343 901	332 259	238 325	343 782
Territorios Federales	60 378	60 378	60 378	58 724
Gobernación				
Distrito Federal	16 814	16 814	16 814	19 209
Territorios Federales	78 959	83 263	96 051	85 045
Correos y Telégrafos	993 783	1 115 931	1 078 707	1 042 727
Total	*5 331 997*	*5 358 553*	*5 111 531*	*5 443 948*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	7 580 612	7 929 283	7 732 137	7 336 310
Rurales	1 379 506	1 379 556	1 328 127	960 248
Policía Distrito Federal	907 291	919 711	917 755	993 082

	1891-1892	*1892-1893*	*1893-1894*	*1894-1895*
Gendarmería Territorios Federales	37 819	42 820	30 080	42 868
Total	*9 905 228*	*10 271 370*	*10 008 099*	*9 332 508*
TOTAL	*15 237 225*	*15 629 923*	*15 119 630*	*14 776 456*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	127 478	140 899	171 669	50 089
Educación secundaria y superior	1 255 798	1 418 916	1 267 388	1 168 642
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	380 000	340 000	2 312 401	1 570 235
Total	*1 763 276*	*1 899 815*	*3 751 458*	*2 788 966*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	138 000	204 640	144 000	214 179
Educación Territorios Federales	30 000	30 000	30 000	30 000
Salud	—	—	—	—
Guerra y Marina	1 434 846	1 401 028	909 388	534 865
Obras públicas, puertos y comunicaciones	988 598	1 406 082	988 375	606 103
Ferrocarriles	1 080 504	5 100 052	5 413 146	10 176 949
Vapores	304 072	210 050	173 349	63 900
Total	*3 976 020*	*8 351 852*	*7 658 258*	*11 625 996*
TOTAL	*5 739 296*	*10 251 667*	*11 409 716*	*14 414 962*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*16 577 299*	*18 973 236*	*17 631 147*	*18 421 161*
TOTAL GENERAL	*47 493 197*	*54 884 150*	*54 433 063*	*56 891 237*

	1895-1896	*1896-1897*	*1897-1898*	*1898-1899*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	1 016 927	1 033 143	1 018 643	1 055 242
Ejecutivo	60 369	72 585	80 968	82 468
Relaciones Exteriores	514 250	552 784	536 847	586 417

	1895-1896	*1896-1897*	*1897-1898*	*1898-1899*
Justicia	306 975	312 748	274 242	305 243
Gobernación	276 000	644 107	919 947	1 050 250
Hacienda y Jubilaciones	2 895 410	2 830 727	2 024 272	1 773 416
Educación	143 664	132 097	171 553	204 004
Salud	120 025	389 128	102 772	147 441
Fomento	310 144	323 767	347 147	195 358
Obras públicas y comunicaciones	61 361	175 129	206 548	244 771
Correo y telégrafo	1 290 551	1 408 407	1 538 926	1 747 476
Total	*6 995 676*	*7 874 622*	*7 221 865*	*7 392 086*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	2 548 521	2 815 625	2 894 832	3 309 609
Total	*2 548 521*	*2 815 625*	*2 894 832*	*3 309 609*
TOTAL	*9 544 197*	*10 690 247*	*10 116 697*	*10 701 695*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	347 779	304 804	311 757	391 216
Distrito Federal	383 211	383 693	384 197	312 156
Territorios Federales	103 237	103 237	99 227	103 836
Hacienda				
Estados	2 425 230	2 816 453	3 384 952	3 457 177
Distrito Federal	343 149	178 045	159 892	187 000
Territorios Federales	50 724	50 700	38 690	41 979
Gobernación				
Distrito Federal	20 406	85 588	260 015	139 787
Territorios Federales	46 095	91 288	96 191	65 659
Correos y Telégrafos	1 113 988	1 391 559	1 353 678	1 623 577
Total	*4 833 819*	*5 405 367*	*6 088 599*	*6 322 387*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	7 876 580	7 365 227	8 142 904	8 940 948
Rurales	960 726	960 726	960 726	1 044 142
Policía Distrito Federal	919 994	1 042 111	1 028 270	1 342 472
Gendarmería Territorios Federales	69 227	42 788	61 213	100 391
Total	*9 826 527*	*9 410 852*	*10 193 113*	*11 427 953*
TOTAL	*14 660 346*	*14 816 219*	*16 281 712*	*17 750 340*

	1895-1896	*1896-1897*	*1897-1898*	*1898-1899*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	179 627	781 000	693 216	706 479
Educación secundaria y superior	1 174 858	1 278 033	1 447 712	1 373 592
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	1 136 200	653 404	205 145	318 701
Total	*2 490 685*	*2 712 437*	*2 346 073*	*2 398 772*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	88 000	67 000	88 000	201 000
Educación Territorios Federales	32 000	30 000	130 442	122 961
Salud	—	—	—	—
Guerra y Marina	913 000	1 479 000	2 545 079	2 279 975
Obras públicas, puertos y comunicaciones	1 225 904	1 800 916	2 230 197	2 568 175
Ferrocarriles	2 686 597	1 560 948	1 605 242	1 281 940
Vapores	145 059	243 286	124 400	140 480
Total	*5 090 560*	*5 181 150*	*6 723 360*	*6 594 531*
TOTAL	*7 581 245*	*7 893 587*	*9 069 433*	*8 993 303*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*17 312 041*	*16 663 088*	*18 631 820*	*19 122 332*
TOTAL GENERAL	*49 097 829*	*50 063 141*	*54 099 662*	*56 567 670*

	1899-1900	*1900-1901*	*1901-1902*	*1902-1903*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	1 020 443	1 027 742	1 152 283	1 151 888
Ejecutivo	82 468	149 305	183 986	329 159
Relaciones Exteriores	616 043	968 633	1 131 547	962 466
Justicia	405 704	353 798	557 260	502 310
Gobernación	1 063 348	1 294 973	1 556 900	1 263 839
Hacienda y Jubilaciones	2 013 579	2 076 736	2 934 008	3 716 744
Educación	243 555	253 584	408 717	917 550

	1899-1900	*1900-1901*	*1901-1902*	*1902-1903*
Salud	181 511	205 885	413 643	344 657
Fomento	807 151	703 162	454 225	551 104
Obras públicas y comunicaciones	599 224	606 970	1 192 946	963 498
Correo y telégrafo	2 058 218	2 263 869	2 403 435	2 699 015
Total	*9 091 244*	*9 904 657*	*12 388 950*	*13 402 230*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	3 675 443	3 196 530	3 381 364	3 269 704
Total	*3 675 443*	*3 196 530*	*3 381 364*	*3 269 704*
TOTAL	*12 766 687*	*13 101 187*	*15 770 314*	*16 671 934*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	319 926	326 910	328 766	240 602
Distrito Federal	392 559	536 464	405 901	434 483
Territorios Federales	103 836	103 836	103 836	79 477
Hacienda				
Estados	3 389 578	4 219 567	3 763 176	3 878 834
Distrito Federal	264 913	335 960	375 794	386 100
Territorios Federales	39 783	38 762	40 317	44 064
Gobernación				
Distrito Federal	154 912	156 698	171 759	171 337
Territorios Federales	88 823	116 545	125 429	128 136
Correos y Telégrafos	1 620 937	1 876 668	2 030 186	2 157 230
Total	*6 375 267*	*7 711 410*	*7 345 164*	*7 520 263*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	10 392 070	11 152 662	10 037 533	13 186 812
Rurales	1 009 751	1 009 751	1 009 751	1 030 118
Policía Distrito Federal	1 230 985	1 523 957	1 643 130	2 020 847
Gendarmería Territorios Federales	93 784	119 127	137 651	144 878
Total	*12 726 590*	*13 805 497*	*12 828 065*	*16 382 655*
TOTAL	*19 101 857*	*21 516 907*	*20 173 229*	*23 902 918*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	787 078	790 799	805 631	932 888
Educación secundaria y superior	1 537 172	1 893 074	1 471 589	1 831 318

	1899-1900	*1900-1901*	*1901-1902*	*1902-1903*
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	866 965	3 291 593	1 292 244	657 163
Total	*3 191 215*	*5 975 466*	*3 569 464*	*3 421 369*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	80 000	180 000	191 000	166 000
Educación Territorios Federales	144 765	172 348	170 024	261 370
Salud	—	—	—	
Guerra y Marina	80 000	900 000	1 411 847	1 932 718
Obras públicas, puertos y comunicaciones	2 000 727	1 984 355	2 640 362	2 831 581
Ferrocarriles	735 526	729 410	1 094 615	1 563 811
Vapores	115 180	138 630	160 953	152 230
Total	*3 156 198*	*4 104 743*	*5 668 801*	*6 907 710*
TOTAL	*6 347 413*	*10 080 209*	*9 238 265*	*10 329 079*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*19 795 151*	*20 155 678*	*19 421 013*	*22 281 307*
TOTAL GENERAL	*58 011 108*	*64 853 981*	*64 602 821*	*73 185 238*

	1903-1904	*1904-1905*	*1905-1906*	*1906-1907*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	1 167 951	1 171 856	1 173 391	1 261 556
Ejecutivo	278 300	297 958	356 050	369 762
Relaciones Exteriores	900 441	1 629 551	1 686 408	1 636 593
Justicia	505 663	487 776	464 661	640 533
Gobernación	2 163 259	3 250 328	1 809 171	2 339 001
Hacienda y Jubilaciones	2 934 410	3 162 812	3 409 272	4 206 760
Educación	781 771	1 009 195	1 725 418	2 288 422
Salud	513 665	564 919	764 096	559 059
Fomento	834 556	903 000	590 233	805 291
Obras públicas y comunicaciones	111 227	519 271	472 000	872 404
Correo y telégrafo	3 145 113	2 392 496	3 374 874	2 409 352
Total	*13 336 356*	*15 389 162*	*15 825 574*	*17 388 733*

	1903-1904	*1904-1905*	*1905-1906*	*1906-1907*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	3 433 242	3 084 734	2 797 123	2 614 216
Total	*3 433 242*	*3 084 734*	*2 797 123*	*2 614 216*
TOTAL	*16 769 598*	*18 473 896*	*18 622 697*	*20 002 949*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	260 467	262 905	271 396	271 906
Distrito Federal	743 390	745 652	965 523	713 631
Territorios Federales	127 301	122 773	102 723	155 619
Hacienda				
Estados	2 092 556	3 784 794	4 123 941	4 242 308
Distrito Federal	650 021	627 313	688 164	690 997
Territorios Federales	99 499	114 421	97 229	78 722
Gobernación				
Distrito Federal	379 963	1 678 370	666 019	695 979
Territorios Federales	208 455	189 064	230 501	181 290
Correos y Telégrafos	2 391 907	2 652 287	2 901 876	3 085 624
Total	*6 953 559*	*10 177 579*	*10 047 372*	*10 116 076*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	12 370 758	12 672 783	11 934 600	12 298 929
Rurales	1 063 876	1 225 371	1 300 462	1 423 109
Policía Distrito Federal	2 374 233	1 743 476	3 038 482	3 063 726
Gendarmería Territorios Federales	148 686	149 962	149 962	169 467
Total	*15 957 553*	*15 791 592*	*16 423 506*	*16 955 231*
TOTAL	*22 911 112*	*25 969 171*	*26 470 878*	*27 071 307*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	1 143 701	1 327 045	1 644 234	2 048 755
Educación secundaria y superior	2 107 330	2 829 625	2 935 540	3 229 309
Salud	—	—	—	1 145 672
Obras Públicas	3 161 605	5 041 040	4 200 085	8 098 571
Total	*6 412 636*	*9 197 710*	*8 779 859*	*14 522 307*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	239 000	791 983	250 652	269 000

	1903-1904	*1904-1905*	*1905-1906*	*1906-1907*
Educación Territorios Federales	272 218	348 478	278 588	414 402
Salud				
Guerra y Marina	2 937 665	3 217 500	3 148 000	4 046 040
Obras públicas, puertos y comunicaciones	3 885 671	3 530 996	4 990 074	16 637 817
Ferrocarriles	2 283 313	1 609 940	643 955	600 624
Vapores	144 584	413 917	352 357	285 757
Total	*9 762 451*	*9 912 814*	*9 663 626*	*22 253 640*
TOTAL	*16 175 087*	*19 110 524*	*18 443 485*	*36 775 947*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*23 678 773*	*25 817 271*	*25 456 633*	*25 761 412*
TOTAL GENERAL	*79 534 570*	*89 370 862*	*88 993 693*	*109 611 615*

	1907-1908	*1908-1909*	*1909-1910*	*1910-1911*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	1 329 028	1 391 126	1 776 148	1 953 976
Ejecutivo	311 467	260 468	266 468	257 738
Relaciones Exteriores	2 083 069	1 846 199	2 384 882	2 720 400
Justicia	668 282	570 376	451 621	658 957
Gobernación	1 665 461	2 080 562	1 285 062	1 209 974
Hacienda y Jubilaciones	3 244 242	3 225 751	2 668 598	3 557 427
Educación	2 329 611	1 543 269	1 338 921	1 511 575
Salud	731 874	722 582	1 837 295	602 899
Fomento	919 827	936 888	889 558	1 040 665
Obras públicas y comunicaciones	905 452	493 925	482 816	479 827
Correo y telégrafo	2 506 110	2 890 410	3 459 616	2 982 936
Total	*16 694 423*	*15 961 556*	*16 840 985*	*16 976 374*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	3 769 209	4 521 732	3 675 140	4 810 845
Total	*3 769 209*	*4 521 732*	*3 675 140*	*4 810 845*
TOTAL	*20 463 632*	*20 483 288*	*20 516 125*	*21 787 219*

	1871-1872	*1872-1873*	*1873-1874*	*1874-1875*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	—	—	—	—
Educación secundaria y superior	320574	539 551	527823	563 943
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	83 060	85 437	64 486	81 254
Total	*403634*	*624 988*	*592 309*	*645 197*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	—	—	—	—
Educación Territorios Federales	4392	—	—	—
Salud	—	—	—	—
Guerra y Marina	3644692	1 736 245	1 168 638	829 498
Obras públicas, puertos y comunicaciones	460077	378 038	565 436	611 132
Ferrocarriles	1 166 680	664 515	676 200	746 356
Vapores	—	—	—	—
Total	*5275841*	*2 778 798*	*2 410 274*	*2 186 986*
TOTAL	*5679475*	*3 403 786*	*3 002 583*	*2 832 183*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*593735*	*954 482*	*273 265*	*395 965*
TOTAL GENERAL	*15145066*	*15 986 596*	*15 893 300*	*17 086 327*

	1875-1876	*1876-1877*	*1877-1878*	*1878-1879*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	919 683	377 980	833 556	763 996
Ejecutivo	39 697	17 969	42 604	33 352
Relaciones Exteriores	177 983	30 534	152 040	142 287
Justicia	71 203	55 242	152 701	136 304
Gobernación	177 620	119 547	137 329	88 546
Hacienda y Jubilaciones	731 677	417 215	845 712	1 254 432
Educación	—	—	—	—
Salud	—	—	—	1 000

	1875-1876	*1876-1877*	*1877-1878*	*1878-1879*
Fomento	15 5380	60 778	130 697	236 571
Obras públicas y comunicaciones	—	—	—	—
Correo y telégrafo	—	—	—	—
Total	*2 27 3243*	*1 079 265*	*2 294 639*	*2 656 488*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	1 071 209	856 275	2 364 507	1 422 121
Total	*1 071 209*	*856 275*	*2 364 507*	*1 422 121*
TOTAL	*3 344 452*	*1 935 540*	*4 659 146*	*4 078 609*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	270 315	135 944	204 666	211 126
Distrito Federal	235 026	110 380	288 005	211 879
Territorios Federales	15 988	5 642	18 602	19 669
Hacienda				
Estados	1 356 624	953 915	1 159 947	1 371 944
Distrito Federal	210 178	176 790	176 960	199 007
Territorios Federales	4 800	5 159	5 578	3 904
Gobernación				
Distrito Federal	51 293	23 592	48 885	16 614
Territorios Federales	11 185	9 104	27 647	4 239
Correos y Telégrafos	642 094	664 862	827 058	687 430
Total	*2 797 503*	*2 085 388*	*2 757 348*	*2 725 812*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	6 100 035	8 874 901	7 647 847	6 087 052
Rurales	424 300	201 162	630 753	706 411
Policía Distrito Federal	387 021	228 399	341 767	274 899
Gendarmería Territorios Federales	—	—		
Total	*6 911 356*	*9 304 462*	*8 620 367*	*7 068 362*
TOTAL	*9 708 859*	*11 389 850*	*11 377 715*	*9 794 174*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	—	—	19 145	—
Educación secundaria y superior	498 457	182 841	596 227	631 388

	1875-1876	*1876-1877*	*1877-1878*	*1878-1879*
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	86 605	35 207	218 287	64 785
Total	*585 062*	*218 048*	*833 659*	*696 173*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	—	—	—	—
Educación Territorios Federales	13 979	6 343	—	—
Salud	—	—	—	—
Guerra y Marina	2 234 624	763 609	572 326	1 193 901
Obras públicas, puertos y comunicaciones	377 346	121 277	506 433	422 121
Ferrocarriles	571 231	—	82 137	573 008
Vapores	—	8 234	98 470	177 093
Total	*3 197 180*	*899 463*	*1 259 366*	*2 366 123*
TOTAL	*3 782 242*	*1 117 511*	*2 093 025*	*3 062 296*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*685 697*	*527 419*	*627 757*	*679 352*
TOTAL GENERAL	*17 521 250*	*14 970 320*	*18 757 643*	*17 614 431*

	1879-1880	*1880-1881*	*1881-1882*	*1882-1883*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	906 071	982 915	955 099	1 077 440
Ejecutivo	41 892	45 098	45 832	48 832
Relaciones Exteriores	96 941	282 253	299 984	334 735
Justicia	160 425	194 758	156 466	284 080
Gobernación	131 179	190 735	200 182	555 840
Hacienda y Jubilaciones	2 034 193	680 284	1 070 198	1 067 448
Educación	54 642	62 187	131462	39 528
Salud	11 228	8 568	13 700	17 060
Fomento	140 396	109 556	115 480	227 716
Obras públicas y comunicaciones	—	—	—	—
Correo y telégrafo	—	—	—	981 421
Total	*3 576 967*	*2 556 354*	*2 988 403*	*4 634 100*

	1879-1880	*1880-1881*	*1881-1882*	*1882-1883*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	2 021 931	5 287 893	4 758 989	2 411 558
Total	*2 021 931*	*5 287 893*	*4 758 989*	*2 411 558*
TOTAL	*5 598 898*	*7 844 247*	*7 747 392*	*7 045 658*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	236 586	249 174	259 319	279 304
Distrito Federal	8 308	350 676	391 717	445 197
Territorios Federales	14 426	19 652	29 733	incl. in D.F.
Hacienda				
Estados	1 579 788	1 498 956	1 706 292	1 662 284
Distrito Federal	200 318	203 620	208 787	321 523
Territorios Federales	4 858	5 970	5 492	8 940
Gobernación				
Distrito Federal	13 668	—	15 585	15 835
Territorios Federales	14 774	29 543	26 050	30 360
Correos y Telégrafos	1 103 848	1 105 542	1 443 416	1 029 644
Total	*3 176 574*	*3 463 133*	*4 086 391*	*3 793 087*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	6 022 264	4 637 588	4 312 812	12 191 921
Rurales	687 851	761 635	760 504	955 480
Policía Distrito Federal	416 648	560 912	570 423	584 690
Gendarmería Territorios Federales	—			
Total	*7 126 763*	*5 960 135*	*5 643 739*	*13 732 091*
TOTAL	*10 303 337*	*9 423 268*	*9 730 130*	*17 525 178*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	—	—	46 136	—
Educación secundaria y superior	751 975	859 632	829 271	977 776
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	56 020	154 837	170 901	112 000
Total	*807 995*	*1 014 469*	*1 046 308*	*1 089 776*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	—	9 342	—	—

	1879-1880	*1880-1881*	*1881-1882*	*1882-1883*
Educación Territorios Federales	—	—	—	—
Salud	—	—	—	—
Guerra y Marina	1 244 143	1 461 066	1 556 951	560 000
Obras públicas, puertos y comunicaciones	355 626	590 325	1 046 463	3 505 501
Ferrocarriles	1 363 977	1 000 661	3 602 139	12 321 789
Vapores	—	135 399	—	1 149 644
Total	*2 963 746*	*3 196 793*	*6 205 553*	*17 536 934*
TOTAL	*3 771 741*	*4 211 262*	*7 251 861*	*18 626 710*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*1 130 341*	*2 312 838*	*6 401 007*	*6 428 594*
TOTAL GENERAL	*20 804 317*	*23 791 615*	*31 130 390*	*49 626 140*

	1883-1884	*1884-1885*	*1885-1886*	*1886-1887*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	1 016 632	1 020 392	1 007 144	1 060 413
Ejecutivo	48 832	48 832	49 251	49 251
Relaciones Exteriores	391 193	408 535	433 762	454 726
Justicia	189 720	224 580	260 510	329 474
Gobernación	233 060	265 540	434 296	381 497
Hacienda y Jubilaciones	1 637 561	2 637 363	1 309 389	1 525 043
Educación	90 276	21 106	107 284	125 064
Salud	20 120	20 040	21 870	22 268
Fomento	393 910	386 351	547 377	650 034
Obras públicas y comunicaciones	—	—	—	—
Correo y telégrafo	969 720	1 164 953	846 039	853 000
Total	*4 991 024*	*6 197 692*	*5 016 922*	*5 450 770*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	3 149 233	3 009 497	4 012 585	3 831 694
Total	*3 149 233*	*3 009 497*	*4 012 585*	*3 831 694*
TOTAL	*8 140 257*	*9 207 189*	*9 029 507*	*9 282 464*

	1883-1884	*1884-1885*	*1885-1886*	*1886-1887*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	291 912	321 564	318 809	324 808
Distrito Federal	523 837	439 987	393 166	325 452
Territorios Federales	incl. in D.F.	14 009	89 353	87 878
Hacienda				
Estados	2 966 694	2 220 525	2 558 357	2 605 808
Distrito Federal	326 499	494 158	319 959	402 121
Territorios Federales	8 940	11 783	50 454	81 927
Gobernación				
Distrito Federal	15 835	32 835	15 851	15 851
Territorios Federales	53 743	49 238	56 600	41 940
Correos y Telégrafos	1 100 000	1 164 953	1 268 477	1 030 000
Total	*5 287 460*	*4 749 052*	*5 071 026*	*4 915 785*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	10 647 612	10 232 972	9 581 300	8 156 409
Rurales	955 480	955 480	956 133	910 276
Policía Distrito Federal	631 081	697 380	729 949	730 511
Gendarmería Territorios Federales	—	—	23 999	42 432
Total	*12 234 173*	*11 885 832*	*11 291 381*	*9 839 628*
TOTAL	*17 521 633*	*16 634 884*	*16 362 407*	*14 755 413*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	—	—	72 922	107 305
Educación secundaria y superior	1 185 247	960 887	1 108 716	1 360 595
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	85 022	—	180 000	142 000
Total	*1 270 269*	*960 887*	*1 361 638*	*1 609 900*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	272 500	272 500	137 000	150 000
Educación Territorios Federales	—	—	—	—
Salud	—	—	—	—
Guerra y Marina	948 610	490 070	507 060	1 610 940
Obras públicas, puertos y comunicaciones	1 726 868	1 109 517	1 105 000	907 798
Ferrocarriles	11 024 522	12 957 000	4 726 538	1 686 200

	1883-1884	*1884-1885*	*1885-1886*	*1886-1887*
Vapores	483 866	760 600	663 252	109 500
Total	*14 456 366*	*15 589 687*	*7 138 850*	*4 464 438*
TOTAL	*15 726 635*	*16 550 574*	*8 500 488*	*6 074 338*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*17 470 101*	*13 532 978*	*8 230 684*	*12 080 262*
TOTAL GENERAL	*58 858 626*	*55 925 625*	*42 123 086*	*42 192 477*

	1887-1888	*1888-1889*	*1889-1890*	*1890-1891*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	1 016 926	1 053 839	1 018 636	1 067 036
Ejecutivo	49 846	49 848	49 849	49 849
Relaciones Exteriores	544 929	434 781	502 695	572 850
Justicia	345 016	397 460	329 779	363 704
Gobernación	383 497	406 938	275 971	277 091
Hacienda y Jubilaciones	1 270 579	1 513 501	1 414 679	1 254 961
Educación	108 884	109 004	1 034 754	120 004
Salud	22 406	22 826	31 388	33 191
Fomento	625 267	1 091 011	1 268 601	955 364
Obras públicas y comunicaciones	—	—	—	—
Correo y telégrafo	883 493	1 043 446	1 050 270	1 037 816
Total	*5 250 843*	*6 122 654*	*6 976 622*	*5 731 866*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	2 699 899	3 072 491	3 550 382	4 094 049
Total	*2 699 899*	*3 072 491*	*3 550 382*	*4 094 049*
TOTAL	*7 950 742*	*9 195 145*	*10 527 004*	*9 825 915*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	326 609	359 426	334 800	338 491
Distrito Federal	384 073	351 154	364 041	351 104
Territorios Federales	94 589	93 869	102 083	103 237
Hacienda				
Estados	1 829 290	1 891 237	2 765 830	2 981 192

	1887-1888	*1888-1889*	*1889-1890*	*1890-1891*
Distrito Federal	328 332	775 699	323 592	326 655
Territorios Federales	70 617	252 517	73 066	68 575
Gobernación				
Distrito Federal	15 811	15 851	21 722	16 814
Territorios Federales	76 548	44 581	76 150	78 150
Correos y Telégrafos	1 001 065	950 714	947 093	1 008 496
Total	*4 126 934*	*4 735 048*	*5 008 377*	*5 272 714*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	11 754 895	9 431 179	7 899 311	7 696 060
Rurales	910 276	999 914	910 272	999 314
Policía Distrito Federal	803 511	829 845	943 236	906 485
Gendarmería Territorios Federales	35 079	35 079	37 579	37 579
Total	*13 503 761*	*11 296 017*	*9 790 398*	*9 639 438*
TOTAL	*17 630 695*	*16 031 065*	*14 798 775*	*14 912 152*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	74 165	82 750	85 261	117 179
Educación secundaria y superior	1 260 149	1 227 091	1 276 037	1 325 601
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	162 000	162 000	300 000	130 000
Total	*1 496 314*	*1 471 841*	*1 661 298*	*1 572 780*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	—	90 000	204 910	50 000
Educación Territorios Federales	—	—	20 000	20 000
Salud	—	—	—	—
Guerra y Marina	1 423 052	1 499 993	767 000	1 842 892
Obras públicas, puertos y comunicaciones	1 565 798	1 108 798	696 171	1 062 765
Ferrocarriles	2 149 746	2 676 330	3 634 842	21 239 277
Vapores	662 790	696 954	813 458	532 972
Total	*5 801 386*	*6 072 075*	*6 136 381*	*24 747 906*
TOTAL	*7 297 700*	*7 543 916*	*7 797 679*	*26 320 686*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*28 391 359*	*47 001 018*	*47 754 369*	*16 439 118*
TOTAL GENERAL	*61 270 496*	*79 771 144*	*80 877 827*	*67 497 871*

	1891-1892	*1892-1893*	*1893-1894*	*1894-1895*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	1 023 039	1 050 638	1 006 238	1 008 736
Ejecutivo	49 997	49 977	49 977	50 977
Relaciones Exteriores	577 436	593 379	553 560	581 145
Justicia	360 611	366 823	319 475	217 899
Gobernación	273 302	276 153	276 500	276 000
Hacienda y Jubilaciones	1 602 562	1 828 461	2 442 154	1 709 681
Educación	120 004	85 220	117 385	98 461
Salud	77 947	157 201	100 341	105 790
Fomento	426 532	391 937	367 937	274 894
Obras públicas y comunicaciones	129 868	160 174	132 525	135 277
Correo y telégrafo	1 207 276	1 232 273	1 173 277	1 065 550
Total	*5 848 574*	*6 192 236*	*6 539 369*	*5 524 410*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	4 090 803	3 837 088	3 733 201	3 754 248
Total	*4 090 803*	*3 837 088*	*3 733 201*	*3 754 248*
TOTAL	*9 939 377*	*10 029 324*	*10 272 570*	*9 278 658*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	346 389	347 691	347 691	347 778
Distrito Federal	352 117	381 626	382 726	382 726
Territorios Federales	129 031	103 327	103 237	103 237
Hacienda				
Estados	3 010 625	2 917 264	2 787 602	3 060 720
Distrito Federal	343 901	332 259	238 325	343 782
Territorios Federales	60 378	60 378	60 378	58 724
Gobernación				
Distrito Federal	16 814	16 814	16 814	19 209
Territorios Federales	78 959	83 263	96 051	85 045
Correos y Telégrafos	993 783	1 115 931	1 078 707	1 042 727
Total	*5 331 997*	*5 358 553*	*5 111 531*	*5 443 948*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	7 580 612	7 929 283	7 732 137	7 336 310
Rurales	1 379 506	1 379 556	1 328 127	960 248
Policía Distrito Federal	907 291	919 711	917 755	993 082

	1891-1892	*1892-1893*	*1893-1894*	*1894-1895*
Gendarmería Territorios Federales	37 819	42 820	30 080	42 868
Total	*9 905 228*	*10 271 370*	*10 008 099*	*9 332 508*
TOTAL	*15 237 225*	*15 629 923*	*15 119 630*	*14 776 456*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	127 478	140 899	171 669	50 089
Educación secundaria y superior	1 255 798	1 418 916	1 267 388	1 168 642
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	380 000	340 000	2 312 401	1 570 235
Total	*1 763 276*	*1 899 815*	*3 751 458*	*2 788 966*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	138 000	204 640	144 000	214 179
Educación Territorios Federales	30 000	30 000	30 000	30 000
Salud	—	—	—	—
Guerra y Marina	1 434 846	1 401 028	909 388	534 865
Obras públicas, puertos y comunicaciones	988 598	1 406 082	988 375	606 103
Ferrocarriles	1 080 504	5 100 052	5 413 146	10 176 949
Vapores	304 072	210 050	173 349	63 900
Total	*3 976 020*	*8 351 852*	*7 658 258*	*11 625 996*
TOTAL	*5 739 296*	*10 251 667*	*11 409 716*	*14 414 962*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*16 577 299*	*18 973 236*	*17 631 147*	*18 421 161*
TOTAL GENERAL	*47 493 197*	*54 884 150*	*54 433 063*	*56 891 237*

	1895-1896	*1896-1897*	*1897-1898*	*1898-1899*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	1 016 927	1 033 143	1 018 643	1 055 242
Ejecutivo	60 369	72 585	80 968	82 468
Relaciones Exteriores	514 250	552 784	536 847	586 417

	1895-1896	*1896-1897*	*1897-1898*	*1898-1899*
Justicia	306 975	312 748	274 242	305 243
Gobernación	276 000	644 107	919 947	1 050 250
Hacienda y Jubilaciones	2 895 410	2 830 727	2 024 272	1 773 416
Educación	143 664	132 097	171 553	204 004
Salud	120 025	389 128	102 772	147 441
Fomento	310 144	323 767	347 147	195 358
Obras públicas y comunicaciones	61 361	175 129	206 548	244 771
Correo y telégrafo	1 290 551	1 408 407	1 538 926	1 747 476
Total	*6 995 676*	*7 874 622*	*7 221 865*	*7 392 086*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	2 548 521	2 815 625	2 894 832	3 309 609
Total	*2 548 521*	*2 815 625*	*2 894 832*	*3 309 609*
TOTAL	*9 544 197*	*10 690 247*	*10 116 697*	*10 701 695*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	347 779	304 804	311 757	391 216
Distrito Federal	383 211	383 693	384 197	312 156
Territorios Federales	103 237	103 237	99 227	103 836
Hacienda				
Estados	2 425 230	2 816 453	3 384 952	3 457 177
Distrito Federal	343 149	178 045	159 892	187 000
Territorios Federales	50 724	50 700	38 690	41 979
Gobernación				
Distrito Federal	20 406	85 588	260 015	139 787
Territorios Federales	46 095	91 288	96 191	65 659
Correos y Telégrafos	1 113 988	1 391 559	1 353 678	1 623 577
Total	*4 833 819*	*5 405 367*	*6 088 599*	*6 322 387*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	7 876 580	7 365 227	8 142 904	8 940 948
Rurales	960 726	960 726	960 726	1 044 142
Policía Distrito Federal	919 994	1 042 111	1 028 270	1 342 472
Gendarmería Territorios Federales	69 227	42 788	61 213	100 391
Total	*9 826 527*	*9 410 852*	*10 193 113*	*11 427 953*
TOTAL	*14 660 346*	*14 816 219*	*16 281 712*	*17 750 340*

	1895-1896	*1896-1897*	*1897-1898*	*1898-1899*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	179 627	781 000	693 216	706 479
Educación secundaria y superior	1 174 858	1 278 033	1 447 712	1 373 592
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	1 136 200	653 404	205 145	318 701
Total	*2 490 685*	*2 712 437*	*2 346 073*	*2 398 772*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	88 000	67 000	88 000	201 000
Educación Territorios Federales	32 000	30 000	130 442	122 961
Salud	—	—	—	—
Guerra y Marina	913 000	1 479 000	2 545 079	2 279 975
Obras públicas, puertos y comunicaciones	1 225 904	1 800 916	2 230 197	2 568 175
Ferrocarriles	2 686 597	1 560 948	1 605 242	1 281 940
Vapores	145 059	243 286	124 400	140 480
Total	*5 090 560*	*5 181 150*	*6 723 360*	*6 594 531*
TOTAL	*7 581 245*	*7 893 587*	*9 069 433*	*8 993 303*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*17 312 041*	*16 663 088*	*18 631 820*	*19 122 332*
TOTAL GENERAL	*49 097 829*	*50 063 141*	*54 099 662*	*56 567 670*

	1899-1900	*1900-1901*	*1901-1902*	*1902-1903*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	1 020 443	1 027 742	1 152 283	1 151 888
Ejecutivo	82 468	149 305	183 986	329 159
Relaciones Exteriores	616 043	968 633	1 131 547	962 466
Justicia	405 704	353 798	557 260	502 310
Gobernación	1 063 348	1 294 973	1 556 900	1 263 839
Hacienda y Jubilaciones	2 013 579	2 076 736	2 934 008	3 716 744
Educación	243 555	253 584	408 717	917 550

	1899-1900	*1900-1901*	*1901-1902*	*1902-1903*
Salud	181 511	205 885	413 643	344 657
Fomento	807 151	703 162	454 225	551 104
Obras públicas y comunicaciones	599 224	606 970	1 192 946	963 498
Correo y telégrafo	2 058 218	2 263 869	2 403 435	2 699 015
Total	*9 091 244*	*9 904 657*	*12 388 950*	*13 402 230*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	3 675 443	3 196 530	3 381 364	3 269 704
Total	*3 675 443*	*3 196 530*	*3 381 364*	*3 269 704*
TOTAL	*12 766 687*	*13 101 187*	*15 770 314*	*16 671 934*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	319 926	326 910	328 766	240 602
Distrito Federal	392 559	536 464	405 901	434 483
Territorios Federales	103 836	103 836	103 836	79 477
Hacienda				
Estados	3 389 578	4 219 567	3 763 176	3 878 834
Distrito Federal	264 913	335 960	375 794	386 100
Territorios Federales	39 783	38 762	40 317	44 064
Gobernación				
Distrito Federal	154 912	156 698	171 759	171 337
Territorios Federales	88 823	116 545	125 429	128 136
Correos y Telégrafos	1 620 937	1 876 668	2 030 186	2 157 230
Total	*6 375 267*	*7 711 410*	*7 345 164*	*7 520 263*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	10 392 070	11 152 662	10 037 533	13 186 812
Rurales	1 009 751	1 009 751	1 009 751	1 030 118
Policía Distrito Federal	1 230 985	1 523 957	1 643 130	2 020 847
Gendarmería Territorios Federales	93 784	119 127	137 651	144 878
Total	*12 726 590*	*13 805 497*	*12 828 065*	*16 382 655*
TOTAL	*19 101 857*	*21 516 907*	*20 173 229*	*23 902 918*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	787 078	790 799	805 631	932 888
Educación secundaria y superior	1 537 172	1 893 074	1 471 589	1 831 318

	1899-1900	*1900-1901*	*1901-1902*	*1902-1903*
Salud	—	—	—	—
Obras Públicas	866 965	3 291 593	1 292 244	657 163
Total	*3 191 215*	*5 975 466*	*3 569 464*	*3 421 369*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	80 000	180 000	191 000	166 000
Educación Territorios Federales	144 765	172 348	170 024	261 370
Salud	—	—	—	
Guerra y Marina	80 000	900 000	1 411 847	1 932 718
Obras públicas, puertos y comunicaciones	2 000 727	1 984 355	2 640 362	2 831 581
Ferrocarriles	735 526	729 410	1 094 615	1 563 811
Vapores	115 180	138 630	160 953	152 230
Total	*3 156 198*	*4 104 743*	*5 668 801*	*6 907 710*
TOTAL	*6 347 413*	*10 080 209*	*9 238 265*	*10 329 079*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*19 795 151*	*20 155 678*	*19 421 013*	*22 281 307*
TOTAL GENERAL	*58 011 108*	*64 853 981*	*64 602 821*	*73 185 238*

	1903-1904	*1904-1905*	*1905-1906*	*1906-1907*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	1 167 951	1 171 856	1 173 391	1 261 556
Ejecutivo	278 300	297 958	356 050	369 762
Relaciones Exteriores	900 441	1 629 551	1 686 408	1 636 593
Justicia	505 663	487 776	464 661	640 533
Gobernación	2 163 259	3 250 328	1 809 171	2 339 001
Hacienda y Jubilaciones	2 934 410	3 162 812	3 409 272	4 206 760
Educación	781 771	1 009 195	1 725 418	2 288 422
Salud	513 665	564 919	764 096	559 059
Fomento	834 556	903 000	590 233	805 291
Obras públicas y comunicaciones	111 227	519 271	472 000	872 404
Correo y telégrafo	3 145 113	2 392 496	3 374 874	2 409 352
Total	*13 336 356*	*15 389 162*	*15 825 574*	*17 388 733*

	1903-1904	*1904-1905*	*1905-1906*	*1906-1907*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	3 433 242	3 084 734	2 797 123	2 614 216
Total	*3 433 242*	*3 084 734*	*2 797 123*	*2 614 216*
TOTAL	*16 769 598*	*18 473 896*	*18 622 697*	*20 002 949*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	260 467	262 905	271 396	271 906
Distrito Federal	743 390	745 652	965 523	713 631
Territorios Federales	127 301	122 773	102 723	155 619
Hacienda				
Estados	2 092 556	3 784 794	4 123 941	4 242 308
Distrito Federal	650 021	627 313	688 164	690 997
Territorios Federales	99 499	114 421	97 229	78 722
Gobernación				
Distrito Federal	379 963	1 678 370	666 019	695 979
Territorios Federales	208 455	189 064	230 501	181 290
Correos y Telégrafos	2 391 907	2 652 287	2 901 876	3 085 624
Total	*6 953 559*	*10 177 579*	*10 047 372*	*10 116 076*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	12 370 758	12 672 783	11 934 600	12 298 929
Rurales	1 063 876	1 225 371	1 300 462	1 423 109
Policía Distrito Federal	2 374 233	1 743 476	3 038 482	3 063 726
Gendarmería Territorios Federales	148 686	149 962	149 962	169 467
Total	*15 957 553*	*15 791 592*	*16 423 506*	*16 955 231*
TOTAL	*22 911 112*	*25 969 171*	*26 470 878*	*27 071 307*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	1 143 701	1 327 045	1 644 234	2 048 755
Educación secundaria y superior	2 107 330	2 829 625	2 935 540	3 229 309
Salud	—	—	—	1 145 672
Obras Públicas	3 161 605	5 041 040	4 200 085	8 098 571
Total	*6 412 636*	*9 197 710*	*8 779 859*	*14 522 307*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	239 000	791 983	250 652	269 000

	1903-1904	*1904-1905*	*1905-1906*	*1906-1907*
Educación Territorios Federales	272 218	348 478	278 588	414 402
Salud				
Guerra y Marina	2 937 665	3 217 500	3 148 000	4 046 040
Obras públicas, puertos y comunicaciones	3 885 671	3 530 996	4 990 074	16 637 817
Ferrocarriles	2 283 313	1 609 940	643 955	600 624
Vapores	144 584	413 917	352 357	285 757
Total	*9 762 451*	*9 912 814*	*9 663 626*	*22 253 640*
TOTAL	*16 175 087*	*19 110 524*	*18 443 485*	*36 775 947*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*23 678 773*	*25 817 271*	*25 456 633*	*25 761 412*
TOTAL GENERAL	*79 534 570*	*89 370 862*	*88 993 693*	*109 611 615*

	1907-1908	*1908-1909*	*1909-1910*	*1910-1911*
CORRIENTES:				
CIVIL CENTRAL				
Legislativo	1 329 028	1 391 126	1 776 148	1 953 976
Ejecutivo	311 467	260 468	266 468	257 738
Relaciones Exteriores	2 083 069	1 846 199	2 384 882	2 720 400
Justicia	668 282	570 376	451 621	658 957
Gobernación	1 665 461	2 080 562	1 285 062	1 209 974
Hacienda y Jubilaciones	3 244 242	3 225 751	2 668 598	3 557 427
Educación	2 329 611	1 543 269	1 338 921	1 511 575
Salud	731 874	722 582	1 837 295	602 899
Fomento	919 827	936 888	889 558	1 040 665
Obras públicas y comunicaciones	905 452	493 925	482 816	479 827
Correo y telégrafo	2 506 110	2 890 410	3 459 616	2 982 936
Total	*16 694 423*	*15 961 556*	*16 840 985*	*16 976 374*
MILITAR CENTRAL				
Administración y jubilaciones	3 769 209	4 521 732	3 675 140	4 810 845
Total	*3 769 209*	*4 521 732*	*3 675 140*	*4 810 845*
TOTAL	*20 463 632*	*20 483 288*	*20 516 125*	*21 787 219*

	1907-1908	*1908-1909*	*1909-1910*	*1910-1911*
CIVIL TERRITORIAL				
Justicia				
Estados	315 103	357 404	357 404	357 741
Distrito Federal	983 925	1 132 050	1 021 152	990 359
Territorios Federales	187 202	244 719	261 799	225 086
Hacienda				
Estados	4 606 340	4 976 203	4 868 725	5 744 835
Distrito Federal	741 056	877 374	874 177	879 507
Territorios Federales	81 642	75 308	76 788	80 539
Gobernación				
Distrito Federal	410 663	378 371	1 558 912	499 070
Territorios Federales	211 992	274 918	245 642	247 565
Correos y Telégrafos	3 746 241	4 043 102	4 164 748	4 295 166
Total	*11 284 164*	*12 359 449*	*13 429 347*	*13 319 868*
MILITAR TERRITORIAL				
Guerra y Marina	13 321 405	14 286 369	15 552 637	15 179 295
Rurales	1 747 002	1 800 106	1 811 583	2 202 644
Policía Distrito Federal	3 224 708	3 438 582	2 492 373	3 252 950
Gendarmería Territorios Federales	168 469	174 928	168 928	168 928
Total	*18 461 584*	*19 699 985*	*20 025 521*	*20 803 817*
TOTAL	*29 745 748*	*32 059 434*	*33 454 868*	*34 123 685*
SUBSIDIOS:				
DISTRITO FEDERAL				
Educación primaria	2 387 841	2 801 831	3 270 606	3 266 514
Educación secundaria y superior	3 547 463	5 719 851	2 933 742	4 712 077
Salud	1 104 448	1 216 459	867 303	1 588 197
Obras Públicas	6 534 698	15 923 616	14 607 900	14 209 676
Total	*13 574 450*	*25 661 757*	*21 679 551*	*23 776 464*
TERRITORIAL				
Agricultura, colonización, etc.	294 000	939 029	1 086 996	1 487 287
Educación Territorios Federales	428 856	707 842	610 193	663 249
Salud				
Guerra y Marina	3 995 950	4 016 081	3 407 692	7 739 477
Obras públicas, puertos y comunicaciones	12 425 093	7 813 123	3 769 784	5 421 122
Ferrocarriles	1 551 114	1 495 059	1 580 758	1 260 748

	1907-1908	*1908-1909*	*1909-1910*	*1910-1911*
Vapores	—	—	440 163	—
Total	*18 695 013*	*14 971 134*	*10 895 586*	*16 571 883*
TOTAL	*32 269 463*	*40 632 891*	*32 575 137*	*40 348 347*
DEUDA PÚBLICA				
Total	*25 660 392*	*25 041 717*	*25 352 395*	*29 228 549*
TOTAL GENERAL	*108 139 235*	*118 217 330*	*111 898 525*	*125 487 800*

APÉNDICE 3. *Ingresos federales, 1867-1868/1910-1911*

Valores	*1867-1868*	*1868-1869*	*1869-1870*	*1870-1871*
RENTAS				
bienes nac.	381 039	420 756	238 659	614 735
ventas y arr.	96 886	104 623	—	35 439
salinas	244	13 814	—	1 218
Total	*478 169*	*539 193*	*238 659*	*651 392*
SERVICIOS				
corr. tel.	5 599	—	120 120	107 348
amonedación	326 744	45 249	186 118	252 662
ferrocarr.	—	—	—	—
puertos	1 329 676	388 559	83 048	523 276
lotería	—	—	—	—
timbre	1 184 793	1 824 643	1 897 893	2 001 227
otros	853 166	241 937	747 837	220 822
Total	*3 699 978*	*2 500 388*	*3 035 016*	*3 105 335*
IMPUESTOS DIRECTOS				
Predial D.F.	693 601	686 577	485 451	502 146
Predial T.F.	—	—	—	—
Municip.	—	—	—	—
Herencias	5 123	10 281	178 767	68 467
Sueldos Federales	—	—	—	—
Total	*698 724*	*696 858*	*664 218*	*570 613*
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Importaciones	5 305 443	7 228 487	6 721 751	8 322 677
Exportaciones	3 179 447	1 360 533	1 711 228	1 792 981
Pontazgo D.F.	1 742 411	1 439 665	1 309 088	1 377 434
Pontazgo B.C.	—	—	3 769	2 516
Total	*10 227 301*	*10 028 685*	*9 745 836*	*11 495 608*
TOTAL GENERAL	*15 104 172*	*13 765 124*	*13 683 729*	*15 822 948*

Valores	*1871-1872*	*1872-1873*	*1873-1874*	*1874-1875*
RENTAS				
Bienes nacionales	506 338	516 286	113 501	230 064
Ventas y arr.	—	386 085	78 350	206 234
Salinas	—	—	24 244	176
Total	*506 338*	*902 371*	*216 095*	*436 474*
SERVICIOS				
Corr. tel.	265 440	474 819	523 583	549 820
Amonedación	356 744	259 755	374 445	961 516
Ferrocarriles	—	—	—	—
Puertos	162 667	57 537	66 125	67 340
Lotería	—	117 945	171 048	158 163
Timbre	1 877 630	2 217 274	2 259 259	2 466 754
Otros	136 194	752 751	75 461	30 245
Total	*2 798 675*	*3 880 081*	*3 469 921*	*4 233 838*
IMPUESTOS DIRECTOS				
Predial D.F.	471 228	477 654	560 786	531 149
Predial T.F.	—	—	—	—
Municipios	—	—	—	—
Herencias	61 296	78 947	40 029	78 958
Sueldos Federales	—	—	—	—
Total	*532 524*	*556 601*	*600 815*	*610 107*
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Importaciones	7 077 422	8 068 042	11 035 378	9 204 124
Exportaciones	1 822 682	1 140 729	1 048 095	854 873
Pontazgo D.F.	1 377 294	1 192 796	1 239 052	1 246 686
Pontazgo B.C.	4 348	15 433	20 281	19 651
Total	*10 281 746*	*10 417 000*	*13 342 806*	*11 325 334*
TOTAL GENERAL	*14 119 283*	*15 756 053*	*17 629 637*	*16 605 753*

Valores	*1875-1876*	*1876-1877*	*1877-1878*	*1878-1879*
RENTAS				
Bienes nacionales	132 737	74 312	64 089	80 296
Ventas y arr.	232 211	117 910	505 528	78 043
Salinas	—	166	242	
Total	*364 948*	*192 388*	*569 859*	*158 339*
SERVICIOS				
Corr. tel.	455 473	441 329	596 756	679 392
Amonedación	1 005 352	702 651	368 143	367 922
Ferrocarriles	—	—	—	—
Puertos	57 062	44 768	64 502	58 993
Lotería	46 641	54 400	33 041	
Timbre	2 134 294	1 783 135	2 923 657	3 014 420
Otros	1 469 172	148 010	1 377 443	207 699
Total	*5 121 353*	*3 166 534*	*5 384 901*	*4 361 467*
IMPUESTOS DIRECTOS				
Predial D.F.	1 350 705	1 983 776	764 910	613 178
Predial T.F.	—	—	—	—
Municipios	—	—	—	—
Herencias	209 801	10 426	71 725	24 725
Sueldos Federales	—	—	—	—
Total	*1 560 506*	*1 994 202*	*836 635*	*637 903*
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Importaciones	8 393 879	8 580 083	12 063 549	10 191 121
Exportaciones	726 843	1 059 823	1 105 991	875 113
Pontazgo D.F.	1 063 514	909 382	1 104 727	1 120 568
Pontazgo B.C.	26 176	17 438	15 886	27 304
Total	*10 210 412*	*10 566 726*	*14 290 153*	*12 214 106*
TOTAL GENERAL	*17 257 219*	*15 919 850*	*21 081 548*	*17 371 815*

Valores	*1879-1880*	*1880-1881*	*1881-1882*	*1882-1883*
RENTAS				
Bienes nacionales	35 747	299 626	292 795	
Ventas y arr.	43 127	2 317 993	1 725 260	3 443 303

Valores	*1879-1880*	*1880-1881*	*1881-1882*	*1882-1883*
Salinas	300	1 101	620	139 468
Total	*79 174*	*2 618 720*	*2 018 675*	*3 582 771*
SERVICIOS				
Corr. tel.	702 080	969 024	879 067	
Amonedación	1 031 182	367 798	41 719	3 583 744
Ferrocarriles	—	—	—	42 402
Puertos	49 644	81 419	97 736	3 262 961
Lotería	65 805	116 387	53 925	639 720
Timbre	3 816 732	3 980 317	4 390 180	4 573 424
Otros	432 493	1 009 714	2 683 500	1 148 725
Total	*6 097 936*	*6 524 659*	*8 146 127*	*13 250 976*
IMPUESTOS DIRECTOS				
Predial D.F.	592 688	678 805	674 973	753 576
Predial T.F.	—	—	—	—
Municipios	—	—	—	—
Herencias	14 837	22 955	36 745	29 216
Sueldos Federales	—	—	—	—
Total	*607 525*	*701 760*	*711 718*	*782 792*
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Importaciones	12 138 571	14 170 810	17 596 815	18 178 720
Exportaciones	1 011 251	890 817	711 099	556 661
Pontazgo D.F.	1 156 392	1 162 803	1 255 513	1 655 234
Pontazgo B.C.	17 776	19 719	—	—
Total	*14 323 990*	*16 244 149*	*19 563 427*	*20 390 615*
TOTAL GENERAL	*21 108 625*	*26 089 288*	*30 439 947*	*38 007 154*

Valores	*1883-1884*	*1884-1885*	*1885-1886*	*1886-1887*
RENTAS				
Bienes nacionales	294 387	245 307	149 758	507 473
Ventas y arr.	10 572 509	4 206 456	3 588 393	570 229
Salinas	2 892	15 143		
Total	*10 869 788*	*4 451 763*	*3 738 151*	*1 092 845*

Valores	*1883-1884*	*1884-1885*	*1885-1886*	*1886-1887*
SERVICIOS				
Corr. tel.	937 070	822 980	827 771	937 210
Amonedación	248 167	222 023	77 976	237 786
Ferrocarriles	163 209	32 569	3 530	—
Puertos	15 474	165 977	340 865	106 995
Lotería	184 870	10 362	231 252	325 149
Timbre	4 969 385	6 155 087	5 877 458	7 538 150
Otros	144 919	266 443	68 928	861 830
Total	*6 663 094*	*7 675 441*	*7 427 780*	*10 007 120*
IMPUESTOS DIRECTOS				
Predial D.F.	830 010	1 092 656	1 023 349	1 040 143
Predial T.F.	—	—	—	—
Municipios	—	—	—	—
Herencias	30 343	97 933	170 928	99 790
Sueldos Federales	—	—	—	885 560
Total	*860 353*	*1 190 589*	*1 194 277*	*2 025 493*
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Importaciones	17 292 567	15 279 586	14 852 980	17 645 430
Exportaciones	171 276	262 143	350 442	106 003
Pontazgo D.F.	1 429 883	1 466 209	1 234 270	1 241 437
Pontazgo B.C.	—	—	—	—
Total	*18 893 726*	*17 007 938*	*16 437 692*	*18 992 870*
TOTAL GENERAL	*37 286 961*	*30 325 731*	*28 797 900*	*32 118 328*

Valores	*1887-1888*	*1888-1889*	*1889-1890*	*1890-1891*
RENTAS				
Bienes nacionales	206 421	193 212	129 383	52 387
Ventas y arr.	6 847 567	20 934 816	23 266 428	6 604 188
Salinas	1 186	5 221	22 035	
Total	*7 055 174*	*21 133 249*	*23 417 846*	*6 656 575*
SERVICIOS				
Corr. tel.	1 069 729	1 210 023	1 083 038	1 546 229

Valores	*1887-1888*	*1888-1889*	*1889-1890*	*1890-1891*
Amonedación	120 594	103 411	109 961	123 962
Ferrocarriles	—	—	—	—
Puertos	424 521	563 059	578 715	765 636
Lotería	416 772	82 717	167 111	157 268
Timbre	7 944 935	8 755 542	9 553 441	9 475 003
Otros	1 051 598	45 574	199 073	377 713
Total	*11 028 149*	*10 760 326*	*11 691 339*	*12 445 811*
IMPUESTOS DIRECTOS				
Predial D.F.	1 074 489	1 125 202	1 213 456	1 306 743
Predial T.F.	—	—	—	—
Municipios	—	—	—	—
Herencias	34 412	54 876	81 591	259 521
Sueldos Federales	914 717	470 674	468 832	470 469
Total	*2 023 618*	*1 650 752*	*1 763 879*	*2 036 733*
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Importaciones	18 958 215	18 922 772	21 725 839	20 178 744
Exportaciones	120 814	88 896	98 385	87 787
Pontazgo D.F.	1 246 665	1 371 968	1 931 151	1 586 423
Pontazgo B.C.	—	—	—	—
Total	*20 325 694*	*20 383 636*	*23 755 375*	*21 852 954*
TOTAL GENERAL	*40 432 635*	*53 927 963*	*60 628 439*	*42 992 073*

Valores	*1891-1892*	*1892-1893*	*1893-1894*	*1894-1895*
RENTAS				
Bienes nacionales	130 951	93 827	38 947	91 320
Ventas y arr.	2 571 008	2 688 635	1 943 728	760 276
Salinas	325 069	150	261 097	
Total	*3 027 028*	*2 782 462*	*1 982 825*	*1 112 693*
SERVICIOS				
Corr. tel.	1 626 365	1 680 282	1 737 943	1 884 999
Amonedación	134 811	417 326	812 819	819 602
Ferrocarriles	—	—	—	—

Valores	*1891-1892*	*1892-1893*	*1893-1894*	*1894-1895*
Puertos	748 513	628 255	556 216	473 725
Lotería	219 171	225 333	327 220	181 914
Timbre	9 347 167	11 050 282	14 453 726	15 593 483
Otros	273 718	262 862	721 116	2 290 887
Total	*12 349 745*	*14 264 340*	*18 609 040*	*21 244 610*
IMPUESTOS DIRECTOS				
Predial D.F.	1 369 225	1 436 875	1 445 270	1 405 243
Predial T.F.	—	—	—	—
Municipios	—	—	—	—
Herencias	105 311	108 113	98 096	189 129
Sueldos Federales	478 424	507 359	518 373	1 211 659
Total	*1 952 960*	*2 052 347*	*2 061 739*	*2 806 031*
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Importaciones	20 031 365	16 839 276	15 313 926	18 091 988
Exportaciones	97 583	91 474	1 037 109	1 227 859
Pontazgo D.F.	1 557 741	1 547 073	1 604 407	1 871 628
Pontazgo B.C.	—	—	—	—
Total	*21 686 689*	*18 477 823*	*17 955 442*	*21 191 475*
TOTAL GENERAL	*39 016 422*	*37 576 972*	*40 609 046*	*46 354 809*

Valores	*1895-1896*	*1896-1897*	*1897-1898*	*1898-1899*
RENTAS				
Bienes nacionales	53 277	121 925	34 637	26 740
Ventas y arr.	673 279	854 830	939 320	836 833
Salinas	2 285	—	—	3 777
Total	*728 841*	*976 755*	*973 957*	*867 350*
SERVICIOS				
Corr. tel.	1 684 755	1 893 874	2 155 609	2 494 617
Amonedación	1 345 193	1 417 938	1 447 978	1 410 858
Ferrocarriles	118 578	155 014	204 423	227 437
Puertos	844 487	652 758	644 234	957 274
Lotería	351 802	310 140	386 323	370 198

Valores	*1895-1896*	*1896-1897*	*1897-1898*	*1898-1899*
Timbre	18 070 878	19 948 271	21 621 246	23 215 698
Otros	501 213	477 036	501 519	498 888
Total	*22 916 906*	*24 855 031*	*26 961 332*	*29 174 970*
IMPUESTOS DIRECTOS				
Predial D.F.	1 620 480	2 437 691	2 546 220	2 695 070
Predial T.F.	—	109 945	102 286	104 231
Municipios	—	—	—	—
Herencias	218 103	156 565	145 886	159 148
Sueldos Federales	1 012 474	388 512	—	—
Total	*2 851 057*	*3 092 713*	*2 794 392*	*2 958 449*
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Importaciones	21 492 211	21 481 225	20 963 442	26 443 847
Exportaciones	1 078 860	1 244 081	1 414 934	1 066 765
Pontazgo D.F.	1 517 095	—	—	—
Pontazgo B.C.	—	—	—	—
Total	*24 088 166*	*22 725 306*	*22 378 376*	*27 510 612*
TOTAL GENERAL	*50 584 970*	*51 649 805*	*53 108 057*	*60 511 381*

Valores	*1899-1900*	*1900-1901*	*1901-1902*	*1902-1903*
RENTAS				
Bienes nacionales	34 014	26 027	3 215	100 267
Ventas y arr.	1 261 823	1 178 994	2 023 601	1 769 910
Salinas	65 023	—	3 988	
Total	*1 360 860*	*1 205 021*	*2 030 804*	*1 870 177*
SERVICIOS				
Corr. tel.	2 947 625	3 137 488	3 571 667	4 130 665
Amonedación	1 367 660	1 290 156	1 435 466	2 245 551
Ferrocarriles	106 925			
Puertos	1 066 023	1 070 746	1 149 944	1 079 677
Lotería	496 723	157 545	423 144	377 033
Timbre	24 849 618	25 149 650	26 961 933	29 750 265
Otros	400 225	746 359	550 895	559 532

Valores	*1899-1900*	*1900-1901*	*1901-1902*	*1902-1903*
Total	*31 234 799*	*31 551 944*	*34 093 049*	*38 142 723*
IMPUESTOS DIRECTOS				
Predial D.F.	2 839 896	2 969 610	3 115 092	3 311 310
Predial T.F.	107 496	117 005	118 811	119 111
Municipios	—	—	—	—
Herencias	332 921	195 358	178 950	185 802
Sueldos Federales	—	—	—	—
Total	*3 280 313*	*3 281 973*	*3 412 853*	*3 616 223*
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Importaciones	27 696 979	26 255 087	26 391 048	32 510 802
Exportaciones	872 991	780 035	864 017	845 415
Pontazgo D.F.	—	—	—	—
Pontazgo B.C.	—	—	—	—
Total	*28 569 970*	*27 035 122*	*27 255 065*	*33 356 217*
TOTAL GENERAL	*64 445 942*	*63 074 060*	*66 791 771*	*76 985 340*

Valores	*1903-1904*	*1904-1905*	*1905-1906*	*1906-1907*
RENTAS				
Bienes nacionales	1 510	3 412	9 737	9 795
Ventas y arr.	1 976 511	1 613 607	3 144 959	5 300 192
Salinas	8 782	2 579	4 014	3 082
Total	*1 986 803*	*1 619 598*	*3 158 710*	*5 313 069*
SERVICIOS				
Corr. tel.	4 571 560	4 911 760	5 381 575	6 010 972
Amonedación	1 852 515	1 757 568	137 531	126 983
Ferrocarriles	422 758	401 284		
Puertos	763 640	1 203 372	866 190	1 013 845
Lotería	472 496	683 574	595 585	575 548
Timbre	30 725 911	31 555 426	32 668 307	33 819 539
Otros	1 087 077	1 132 518	1 358 322	1 488 623
Total	*39 473 199*	*41 666 976*	*41 007 510*	*43 436 794*

Valores	*1903-1904*	*1904-1905*	*1905-1906*	*1906-1907*
IMPUESTOS DIRECTOS				
Predial D.F.	4 378 828	4 329 939	4 722 992	5 215 844
Predial T.F.	117 079	120 528	124 534	130 613
Municipios	4 327 852	4 497 803	4 816 413	5 183 303
Herencias	378 623	443 710	337 854	389 491
Sueldos Federales	—	—	—	—
Total	*9 202 382*	*9 391 980*	*10 001 793*	*10 919 251*
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Importaciones	35 332 232	38 918 586	46 117 079	52 320 280
Exportaciones	965 756	917 517	946 497	1 086 137
Pontazgo D.F.	—	—	—	—
Pontazgo B.C.	—	—	—	—
Total	*36 297 988*	*39 836 103*	*47 063 576*	*53 406 417*
TOTAL GENERAL	*86 960 372*	*92 514 657*	*101 231 589*	*113 075 531*

Valores	*1907-1908*	*1908-1909*	*1909-1910*	*1910-1911*
RENTAS				
Bienes nacionales	2 361	1 129	234 583	281
Ventas y arr.	2 287 023	2 944 214	1 588 302	3 182 706
Salinas	290 380	3 823	5 611	5 847
Total	*2 579 764*	*2 949 166*	*1 828 496*	*3 188 834*
SERVICIOS				
Corr. tel.	6 220 079	6 278 142	6 827 060	7 028 937
Amonedación	142 291	166 348	170 831	167 331
Ferrocarriles	200 642	2 407 704	871 713	1 104 110
Puertos	1 197 233	993 755	1 295 317	1 298 134
Lotería	927 783	985 949	1 062 323	1 255 451
Timbre	33 239 299	31 806 412	33 245 586	32 691 172
Otros	2 449 181	2 686 465	1 923 283	2 729 166
Total	*44 376 508*	*45 324 775*	*45 396 113*	*46 274 301*
IMPUESTOS DIRECTOS				
Predial D.F.	5 573 393	5 922 783	6 114 649	6 295 285

Valores	*1907-1908*	*1908-1909*	*1909-1910*	*1910-1911*
Predial T.F.	128 302	128 455	142 453	152 389
Municipios	5 339 014	5 412 338	4 961 908	5 214 796
Herencias	420 023	417 709	387 641	647 401
Sueldos Federales	—	—	—	—
Total	*11 460 732*	*11 881 285*	*11 606 651*	*12 309 871*
IMPUESTOS INDIRECTOS				
Importaciones	52 363 044	37 939 720	46 566 674	48 638 098
Exportaciones	1 000 595	680 546	745 136	725 282
Pontazgo D.F.	—	—	—	—
Pontazgo B.C.	—	—	—	—
Total	*53 363 639*	*38 620 266*	*47 311 810*	*49 363 380*
TOTAL GENERAL	*111 780 643*	*98 775 492*	*106 143 070*	*111 136 386*

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

El nacimiento y consolidación de la economía pública mexicana requiere un tipo de análisis que ilustre los elementos que la hicieron posible en México y en otras realidades en el mundo americano y europeo. En efecto, el presupuesto es el gran modelo a partir del cual se construye la economía pública tanto en México como en otros países occidentales gracias a la difusión y reelaboración que conoce el liberalismo.

El horizonte nacional e internacional en el cual se desarrolla nuestro análisis permite comprender por qué hemos organizado las fuentes y la bibliografía de este estudio en dos apartados. El primero, relativo a la economía pública americana y europea, explicita los textos que nos han permitido elaborar nuestras hipótesis analíticas. Ellos provienen de la teoría de las finanzas y de la economía pública y de la historiografía. Los primeros, prevalentemente teóricos, son fundamentales para comprender el tipo de análisis desarrollado y los segundos, prevalentemente históricos, son también fundamentales porque dan concreción a los teóricos y especifican nuestras hipótesis analíticas. El segundo apartado, dividido en fuentes y estudios históricos de las finanzas y de la economía pública mexicana, nos permiten verificar las hipótesis de partida y sobre todo mostrar la importancia y el significado de la nueva relación entre Estado y mercado que se desarrolla en México desde la Revolución liberal hasta la Revolución de 1911.

1. Estudios relativos a la economía pública americana y europea

En este primer apartado mencionamos todos los estudios teóricos e históricos que nos han permitido bosquejar las hipótesis relativas a la dimensión política, institucional y financiera de la economía pública del liberalismo así como establecer la necesaria comparación entre la experiencia mexicana y las otras. Para distinguir los estudios teóricos de los históricos, los primeros aparecen con un asterisco (*) antes del apellido del autor.

Ardant, Gabriel, *Histoire de l'impôt,* Fayard, París, 1972.

———, "Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations", en Charles Tilly (comp.), *The Formation of National States in Western Europe,* Princeton University Press, Princeton, 1975.

Aceña, Pablo Martín, "Déficit público y política monetaria de la Restauración", en P.M. Aceña. y L. Prados de la Escosura (comp.), *La nueva historia económica en España,* Tecnos, Madrid, 1985.

Alexander Rodríguez, Linda, *The Search for Public Policy. Regional Politics and Government Finances in Ecuador, 1830-1940,* University of California Press, Berkeley, 1985.

* Boskin, Michel J.-Vildawski, Aaron, *The Federal Budget. Economics and Politics,* Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1982.

* Brennan, Geoffrey-Buchanan, James M., *The Power to Tax. Analytical Foundation of Fiscal Constitution,* Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

Brosio, Giorgio-Marchese, Carla, *Il potere di spendere. Economia e storia della spesa pubblica dall'Unificazione ad oggi,* Il Mulino, Bolonia, 1986.

* Buchanan, James M., *Public Finance in Democratic Process,* University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1967.

Carmagnani, Marcello, "Mercados monetarios e inversiones. El rol de las sociedades financieras inglesas", en *Capitales, empresarios y obreros europeos en América Latina,* Instituto de Estudios Latinoamericanos, Estocolmo, 1983.

———, Vangelista, Chiara, *Mercati monetari e ferrovie inglesi in Argentina,* "Nova Americana", 1978, núm. 1.

Carreras de Odriozola, Albert, "Gasto nacional bruto y formación de capital en España", en Aceña-Prados de la Escosura, *op. cit.*

Comín, Francisco, "La evolución del gasto del Estado en España, 1901-1952", en Aceña-Prados de la Escosura, *op. cit.*

Cortés Conde, Roberto, *Dinero, deuda y crisis. Evolución fiscal y monetaria en la Argentina,* Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1989.

* De Vitti de Marco, Antonio, *Principii di economia finanziaria,* Einaudi, Turín, 1934.

* Einaudi, Luigi, *Principios de hacienda pública,* Madrid, Aguilar, 1955.

Estatisticas históricas do Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia y Estatistica, Rio de Janeiro, 1987.

Graham, Richard, *Government Expenditure and Political Change in Brazil,* "Journal of Interamerican Studies and World Affairs", 1977, núm. 3.

* Hicks, Ursula K., *British Public Finances. Their Structure and Development, 1880-1952,* Oxford University Press, Londres, 1954.

Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1957, Bureau of the Census, Washington, D.C., 1960.

Hughes, Jonathan R.T., *The Governmental Habit Redux. Economic Control from Colonial Times to the Present,* Princeton University Press, Princeton, 1991.

Kimmel, Lewis H., *Federal Budgets and Fiscal Policy, 1789-1958,* The Brookings Institution, Washington, D.C., 1959.

Kindelberger, Charles P., *Mannias, Panics and Crashes. A History of Financial Crisis,* MacMillan Press, New York, 1989.

Levy-Leboyer, Maurice-Casanova, Jean Claude, *Entre l'État et le marché. L'économie française des années 1880 à nos jours,* Gallimard, París, 1991.

Lobo, Eulalia Maria Lahmeyer, *História do Rio de Janeiro,* IBMEC, Río de Janeiro, 1978.

Lorini, Eteocle, *La Repubblica Argentina e i suoi maggiori problemi di economia e finanza,* Loescher, Roma, 1902-1907.

Maxwell, James A., *The Fiscal Impact of Federalism in the United States,* Harvard University Press, Cambridge, 1946.

Mitchell, Brian R., *European Historical Statistics,* MacMillan, Londres, 1975.

Mulhall, Michael G., *The Progress of the World,* Edward Stanford, Londres, 1880.

* North, Douglass C., *Structure and Change in Economic History,* Norton, Nueva York, 1981.

* North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance,* Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

* Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism,* Harcourt Brace, New York, 1972.

* Peacock, Alan T.-Wiseman, Jack, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom,* George Allen and Unwin, Londres, 1967.

* Peacock, Alan T., *Public Choice Analysis in Historical Perspective,* Raffaele Mattioli Foundation-Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Platt, D.C.M., *Foreign Finance in Continental Europe and the U.S.,* Allen and Unwin, Londres, 1984.

* Savage, James D., *Balanced Budgets and American Politics,* Cornell University Press, Ithaca, 1988.
* Seligman, Edwin R., *The Income Tax,* MacMillan, New York, 1911.
Stewart III, Charles H., *Budgets Reform Politics. The Design of Appropiations Process in the House of Representatives, 1865-1921,* Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
* Stiglitz, Joseph E., *Economics of the Public Sector,* Norton, Nueva York, 1988.
Tantaleán Arbalú, Javier, *Política económico-financiera y la formación del Estado: siglo XIX,* CEDEP, Lima, 1983.
* Vildavski, Aaron, *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes,* Little, Brown and Co., Boston, 1975.
* Wagner, Adolf, *Traité de la Science des Finances,* M. Giard & E. Brière, París, 1909-1913.
* Wicksell, Knut, *Saggi di finanza teorica,* in "Nuova Collana di Economisti", vol. X, UTET, Turín, 1934.
Williams, John H., *Argentine International Trade under Inconvertible Paper Money, 1880-1890,* Cambridge University Press, Cambridge, 1920.
Webb, August D., *The New Dictionary of Statistics,* Routledge, Londres, 1911.

2. Fuentes y estudios relativos a la economía pública mexicana

Fuentes

La fuente principal para el estudio de la dimensión política e institucional ha sido las *Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* del periodo 1867-68/1910-11, todas publicadas en Ciudad de México por diferentes tipografías. A ellas hay que agregar la *Memoria* de la misma Secretaría para 1857. Esta fuente, ya estudiada por varios autores precedentemente, no puede ser adecuadamente comprendida sin tomar en cuenta el debate parlamentario que hemos seguido a través del *Diario de debates del Congreso de la Unión* para el entero periodo 1869-1911, publicado por diferentes tipografías siempre en la Ciudad de México. El debate en el Congreso de 1867-1868 fue publicado por Pantaleón Tovar, *Historia parlamentaria del 4° Congreso Constitucional,* Imprenta de I. Cumplido, México, 1872. Sin un adecuado análisis

del debate parlamentario, hasta ahora subestimado en la historiografía mexicanista, no se comprende la importancia y el significado político, institucional y cultural que revistió el presupuesto en la construcción del orden liberal.

El pasaje desde la dimensión política e institucional a la financiera de la economía pública se examinó a través del *Diario de debates* y, secundariamente, a través de las *Memorias de Hacienda*. Gracias a estas dos fuentes hemos podido analizar las iniciativas de presupuesto, el proyecto de presupuesto elaborado por la Comisión de presupuestos del Congreso y la ley de presupuesto aprobado por el Congreso en lo que atañe a los ingresos y al gasto federal y al Senado en lo relativo a los ingresos federales. A través del examen de esta documentación, que presentamos en el apéndice I, se logran comprender las orientaciones del Congreso y del gobierno relativas a ingresos y gasto federal como las orientaciones de los poderes sobre la relación entre economía pública y economía privada.

La dimensión financiera del Estado federal, su relación con las fuerzas de mercado y los objetivos que persigue el Estado federal a nivel político, administrativo, de justicia, de potencia y de promoción material y cultural ha sido analizada a partir del presupuesto ejercido contenido en las *Cuentas del Tesoro Federal*. Para el periodo 1869-1870/1880-1881 las *Cuentas* fueron publicadas en las *Memorias* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mientras las del periodo 1881-1882/1910-1911, una vez activada la Contaduría Mayor como organismo dependiente del Congreso, fueron publicadas por la Tesorería General de la Federación. Los presupuestos ejercidos de 1867-1868 y 1868-1869 fueron elaborados por la sección de estadística de la Secretaría de Hacienda y publicadas en las *Memorias* de esa dependencia.

Vale la pena recordar que la mejor serie histórica de finanzas públicas existente para el periodo 1876-1877/1910-1911 es la de Fernando Rosenzweig, publicada en el volumen *Estadísticas económicas del Porfiriato. Fuerza de trabajo y actividad económica por sectores* (El Colegio de México, México, 1960). Rosenzweig organizó la información contenida en las *Cuentas del Tesoro Federal* según los criterios de la clasificación económica y funcional. Ambos criterios subentienden una concepción del Estado de tipo intervencionista que incide directamente en la vida social y, sobre todo, en la económica. Como se puede ver a lo largo de este estudio, el Estado liberal del siglo XIX no presenta esta connotación intervencionista, lo cual nos obligó a reelaborar la infor-

mación del gasto federal contenida en las *Cuentas del Tesoro Federal* a partir de un criterio que tomara en cuenta tanto la función económica de tipo indirecto que desarrolla así como sus funciones políticas, éticas y culturales. Estas últimas tratan de expandir, por medio del gasto federal, los derechos políticos a través de los poderes constitucionales, la justicia a través de los tribunales federales, la dirección política del país a través de los órganos de gobierno, la soberanía a través de la coerción de la fuerza y de las relaciones exteriores, y, la promoción económica y cultural a través de subsidios para incentivar la construcción de una infraestructura capaz de desarrollar la circulación de bienes, personas e ideas y a través de la instrucción. Queremos finalmente hacer presente que diferenciamos el gasto federal según su destino territorial, es decir, entre el que se efectúa en en el Distrito Federal, en los territorios federales y en los estados con el fin de poder medir la capacidad de la Federación de influenciar las diferentes realidades locales del país a partir de sus competencias constitucionales. La información cuantitativa se presenta en el apéndice II de este estudio.

Tuvimos también que reelaborar los ingresos federales que figuran en las *Cuentas del Tesoro Federal* y lo hemos hecho a partir de la tripartición liberal que distingue los ingresos en rentas patrimoniales, derivadas del dominio que ejerce el Estado sobre los recursos naturales; en renta de servicios, las diferentes tasas cobradas por el Estado en correspondencia parcial o total con los servicios que rinde a los habitantes del país; y, en impuestos indirectos recaudados esencialmente sobre el comercio exterior. A estos tres tipos de ingresos, se añadió un cuarto derivado de la forma federal de gobierno según la cual corresponden a la Federación las tasas e impuestos sobre la propiedad, el comercio y el consumo en el Distrito Federal y en los territorios federales. La información cuantitativa de los ingresos están en el apéndice III de este estudio.

Además de los cuerpos documentales mencionados, hemos también compulsado las siguientes publicaciones cuyo elenco presentamos alfabéticamente por autor o institución.

Altamirano, Ignacio Manuel, *Obras completas,* Conaculta, México, 1989.

Bulnes, Francisco, *El verdadero Díaz y la Revolución* (1920), Editorial Nacional, México, 1960.

Banco de México, *Indicadores económicos: monetarios, financieros y de finanzas públicas,* s.p.i, México, 1991.

Busto, Emiliano, *Estadística de la República Mexicana. Estado que guardan la agricultura, industria, minería y comercio,* Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1880.

Busto, Emiliano, *Informe haciendo observaciones al proyecto de la comisión,* Imprenta del Gobierno Federal, México, 1885.

———, *La administración pública de México,* Dupont, París, 1889.

Cabrera, Luis, *Obras completas,* Ediciones Oasis, México, 1975.

Cámara de Diputados, *Dictamen reglamentando la Contaduría Mayor de Hacienda,* Tip. Filomeno Mata, México, 1880.

Casasús, Joaquín D., *Historia de la deuda contraída en Londres,* Imprenta del Gobierno, México, 1885.

Castaños, Juan María, *Apuntes sobre la hacienda de México,* Tip. del Gobierno, Guadalajara, 1861.

Castillo, Juan, *Los presupuestos,* Tip. La Europea, México, 1904.

Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos, Tip. Gonzalo Esteva, México, 1884.

Código de la Reforma o colección de leyes, decretos y supremas órdenes expedidas desde 1856 hasta 1861, Impr.a Literaria, México, 1861.

Conferencia de los representantes de los Estados, 1883, Imprenta del Gobierno, México, 1884.

Constitución de 1857. Constitución de los Estados, Imprenta del Gobierno, México, 1884.

Datos estadísticos preparados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público especialmente para el estudio de la cuestión monetaria, s.p.i., México, 1903.

Dictamen de las comisiones unidas relativa a la reorganización de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1904, Tip. Ireneo Paz, México, 1904.

Discusión habida en el segundo periodo del segundo año de sesiones del Quinto Congreso de la Unión respecto de la cuenta presentada por el ejecutivo el 14 de diciembre de 1870, Imprenta del Gobierno, México, 1871.

Disposiciones consultadas por el secretario de hacienda al Presidente de la República, Oficina Impresora del Timbre, México, 1899.

Dublán, Adolfo-Lozano, José Maria, *Legislación mexicana,* Impr. de Eduardo Dublán y Cía, México, 1876.

Espinoza, Francisco, *Informe confidencial dirigido al Sr. Secretario de hacienda Lic. D. Manuel Dublán,* Impr. Francisco Díaz de León, México, 1885.

Estadísticas económicas del Porfiriato. Comercio Exterior de México, El Colegio de México, México, 1960.

Estadísticas económicas del Porfiriato. Fuerza de trabajo y actividad económica por sectores, El Colegio de México, México, 1960.

Expediente de la cuenta enviada por el Ejecutivo al Quinto Congreso de la Unión, Impr. de Ignacio Cumplido, México, 1870.

Exposición presentada al Presidente de la República por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Oficina Impresora del Timbre, México, 1896.

Exposición que el Ejecutivo Federal dirige al Congreso de la Unión sobre un proyecto de arreglo de la deuda pública, Imprenta del Gobierno, México, 1871.

Financial Documents, The Mexican Herald, México, 1905.

García, Genaro, *Manual de la Constitución política mexicana,* Librería de Bouret, México, 1897.

———, *Nociones de Economía Política,* Librería de la viuda de Ch. Bouret, México, 1899.

García Cubas, Antonio, *Atlas geográfico, estadístico e histórico* (1859), Celanese, México, 1982.

———, *Cuadro sinóptico correspondiente al año económico de 1868 a 1869, en Exposición que el ejecutivo dirige al Congreso de la Unión,* Imprenta del Gobierno, México, 1870.

———, *Diccionario geográfico, histórico y biográfico de los Estados Unidos Mexicanos,* Tip. de la Secretaría de Fomento, México, 1889.

———, *Étude geographique, statistique, descriptive et historique des États-Unis Mexicains,* Impr. du Ministère des Travaux Publiques, México, 1889.

Gloner, Prosper, *Les finances des États-Unis Mexicains,* Puttkammer, Berlín, 1896.

Informe de la Tesorería General de la Federación de la Cuenta del Tesoro Federal, Imprenta del Gobierno, México, 1882.

Informe que el Ministro de Hacienda Manuel Dublán presenta al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Imprenta del Gobierno Federal, México, 1888

Informe que rinde el Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la Unión, Tip. Filomeno Mata, México, 1882.

Informe que rinde la Secretaría de Fomento sobre colonización y terrenos baldíos, Secretaría de Fomento, México, 1885.

Informe sobre el arreglo de la deuda pública, Oficina Impresora de Estampillas, México, 1894.

Informes verbales del Secretario de Hacienda al Congreso de la Unión, Imprenta del Gobierno, México, 1870.

Iniciativas de la Secretaría de Hacienda dirigidas al Congreso de la Unión el 12 y 13 de diciembre de 1878, Imprenta del Gobierno, México, 1878.

Iniciativa de presupuestos para el año fiscal de 1894-1895, Tipografía del Gobierno, México, 1893.

Iniciativas que la Secretaría de Estado y del despacho de hacienda y crédito público dirige al Cuarto Congreso Constitucional, Imprenta del Gobierno, México, 1869.

Instrucciones y formularios para llevar el gran libro de la deuda exterior e interior de la Nación, Imprenta del Gobierno, México, 1872.

La hacienda pública de México a través de los informes presidenciales, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1963.

Labastida, Luis G., *Estudio histórico y filosófico sobre la legislación de los bancos,* Imprenta del Gobierno, México, 1889.

———, *Estudio de las leyes federales sobre administración local,* Tip. de la Oficina Impresora del Timbre, México, 1899.

Lerdo de Tejada, Miguel, *Cuadro sinóptico de la República Mexicana, México,* Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1856.

———, *Memoria presentada al Excmo. Sr. Presidente sustituto de la República,* Imprenta de Vicente García Torres, México, 1857.

Lerdo de Tejada Trejo, Carlos, *Derecho administrativo mexicano: su formación y desarrollo de 1810 a 1910,* Tip. F. Díaz de León, México, 1911.

Limantour, José Yves, *Breves apuntes para un proyecto de la abolición de las aduanas interiores de la República,* Imprenta de J. F. Jens, México, 1891.

———, *Apuntes sobre mi vida pública (1892-1911),* Editorial Porrúa, México, 1965.

Macedo, Pablo, *La evolución mercantil: Comunicaciones y obras públicas: La Hacienda pública. Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México,* J. Ballescá, México, 1905.

Martínez Sobral, Enrique, *La reforma monetaria,* Palacio Nacional, México, 1910.

Ocampo, Melchor, *Escritos políticos,* s.p.i., México, 1901.

Pallares, Jacinto, *Derecho mercantil mexicano,* s.p.i., México, 1893.
Peñafiel, Antonio, *Cuadro sinóptico informativo de la administración del Señor General Don Porfirio Díaz,* Imprenta de la Secretaría de Fomento, México, 1910.
Prieto, Guillermo, *Algunas ideas sobre organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857,* Imprenta Torres, México, 1861.
———, *Lecciones elementales de economía política,* Imprenta del Gobierno, México, 1876.
Proyecto de arreglo de la deuda pública de México, Imprenta del Gobierno, México, 1881.
Proyecto presentado a la Conferencia de Representantes por las tres comisiones unidas, Imprenta del Gobierno Federal, México, 1891.
Ramírez, Ignacio, *Economía política,* Secretaría de Fomento, México, 1899
Ramírez, Tena, *Leyes fundamentales de México,* Editorial Porrúa, México, 1957.
Reglamento para la administración y contabilidad de los caudales del gobierno general 1.12.1867, Imprenta del Gobierno, México, 1867.
Romero, Matías, "El dictamen de la comisión de presupuestos", en *El Monitor Republicano,* 24.09.1879.
———, *Geographical and Statistical Notes on Mexico,* G. P. Putnam's Sons, Nueva York, 1898.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley de clasificación de Rentas,* s.p.i., México, 1857.
———, *Reglamento económico para esta Secretaría, 1.10.1869,* s.p.i., México, 1880.
———, *Colección de leyes y disposiciones relacionadas con la deuda exterior de México,* Secretaría de Hacienda, México, 1926.
Senado de la República, *Planes en la nación mexicana,* Senado, México, 1987.
Sierra, Justo, *México. Su evolución social,* Ballescá, México, 1900-1902.
Tesorería General de la Federación, *Nomenclatura de las cuentas de orden y presupuestos,* Tip. Oficina Impresora de Estampillas, México, 1893.
———, *Emisión y amortización de la deuda consolidada al 3%,* s.p.i., México, 1896.
———, *Nomenclatura de las cuentas de orden y presupuestos,* Tip. Oficina Impresora del Timbre, México, 1900.

"Una muestra de nuestra regeneración financiera. Nuevo proyecto del timbre del Sr. Ministro de Hacienda", en *Colección de artículos publicados en el periódico Fonógrafo,* Tip. J. Ledesma, Veracruz, 1876.

Valdés Flaga, Pedro, *Compilación de las leyes del Timbre,* s.p.i., México, 1912.

Vásquez, Andrés Clemente, *Programa de la cátedra de economía política en la Escuela Nacional de Ingenieros,* Imprenta del Gobierno Federal, México, 1886.

Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857,* El Colegio de México, México, 1956.

———, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857,* El Colegio de México, México, 1957.

Zayas Enríquez, Rafael de, *Los Estados Unidos Mexicanos. Sus progresos en veinte años de paz,* H. A. Rost, Nueva York, 1897.

Estudios

Los estudios históricos que iluminan directa o indirectamente los aspectos de la dimensión política, institucional y financiera de la economía pública liberal mexicana son los siguientes:

Bastian, Jean-Pierre, "Una geografía política de la oposición al Porfirismo", en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coord.), *Cincuenta años de Historia en México,* El Colegio de México, México, 1991.

Bazant, Jan, *Historia de la deuda exterior de México,* El Colegio de México, México, 1968.

———, *Alienation of Church Wealth in Mexico,* Cambridge University Press, Cambridge, 1971.

Bertola, Elisabetta, *Classe dirigente e progetto politico nel Messico porfirista,* Universidad de Turín, tesis doctoral, Turín, 1986.

Bertola, Elisabetta, Carmagnani, Marcello, Riguzzi, Paolo, "Federación y estados: espacios políticos y relaciones de poder en México", en Jaime E. Rodríguez O., *The Evolution of the Mexican Political System,* Wulmington, SR Books, 1993.

Carmagnani, Marcello, *Finanzas y estado en México, 1820-1880,* "Ibero-Amerikanisches Archiv", 1983, núm. 3-4.

Carmagnani, Marcello, *Libertad y poder,* "Historias", 1986, núm. 15.
———, *El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911,* "Historia Mexicana", 1989, núm. 3.
———, "El federalismo liberal mexicano", en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina,* FCE-Fideicomiso Historia de las Américas-El Colegio de México, México, 1993.
———, "Las finanzas de tres estados liberales, 1860-1910", en Reinhard Liehr (coord.), *La deuda en América Latina,* Colloquium Verlag, Berlín, 1994.
Coatsworth, John H., *Los orígenes del atraso,* Alianza Editorial, México, 1990.
Cockcroft, James D., *Precursores intelectuales de la Revolución mexicana,* Siglo XXI editores, México, 1971.
Conant, Charles A., *The Banking System of Mexico,* National Monetary Commission, Washington, D.C., 1910.
Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. El porfiriato. Vida política interior,* Editorial Hermes, México, 1972.
Covo, Jacqueline, *Las ideas de la Reforma en México (1855-1861),* UNAM, México, 1983.
González, María del Refugio, *Estudios sobre la historia del derecho civil durante el siglo XIX,* UNAM, México, 1981.
———, "La legislación minera durante el siglo XIX", en *Minería mexicana,* Comisión de Fomento Minero, México, 1984.
Guerra, François-Xavier, *Le Méxique. De l'ancien régime à la Revolution,* L'Harmattan, París, 1985.
Haber, Stephen H., *Industrial Concentration and the Capital Markets: a Comparative Study of Brazil, Mexico, and the United States,* "Journal of Economic History", 1991, núm. 3.
Hale, Charles, *The Transformation of Liberalism in Late Nineteenth-Century Mexico,* Princeton University Press, Princeton, 1989.
Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno,* FCE-Fideicomiso de Historia de las Américas-El Colegio de México, México, 1993.
———, *Origen y ocaso del ejército porfiriano,* "Historia Mexicana", 1989, núm. 3.
Holden, Robert H., *Mexico and the Survey of Public Lands,* Northern Illinois University Press, De Kalb, 1994.
Katz, Friedrich, "Introducción", en Friedrich Katz (comp.), *Porfirio*

Díaz frente al descontento popular regional (1891-1893), Universidad Iberoamericana, México, 1986.

Katz, Friedrich, "Introduction: Rural Revolts in Mexico", en Friedrich Katz (comp.), *Riot, Rebellion, and Revolution. Rural Social Conflict in Mexico,* Princeton University Press, Princeton, 1988.

Kemmerer, Edwin Walter, *Modern Currency Reform. A History and Discussion of Recent Currency Reforms in India, Porto Rico, Philippine Islands, Straits Settlements and Mexico,* MacMillan, Nueva York, 1916.

Knight, Alan, *The Mexican Revolution,* Cambridge University Press, Cambridge, 1986.

Knowlton, Robert J., *Los bienes del clero y la Reforma mexicana,* FCE, México, 1985.

Lloyd, Jane Dale-Azaola, Elena, *La formación y actividades políticas del Partido Liberal Mexicano en 1905-1906,* Cuadernos de la Casa Chata, México, 1979.

Maria y Campos, Alfonso de, "Los científicos: actitudes de un grupo de intelectuales porfirianos frente al positivismo y la religión", en Roderic A. Camp *et al.* (comp.), *Los intelectuales y el poder en México,* El Colegio de México, México, 1991.

———, *Porfirianos prominentes: orígenes y años de juventud de ocho integrantes del grupo de los científicos, 1846-1876,* "Historia Mexicana", 1985, núm. 4.

Marichal, Carlos, "Empresarios y finanzas en la ciudad de México", en Hernández Chávez-Miño Grijalva (comp.), *op. cit.*

———, "El manejo de la deuda pública y la crisis financiera de 1884-1885", en Leonor Ludlow y Jorge Silva Riquet (comp.), *Los negocios y las ganancias de la Colonia al México moderno,* Instituto Mora-UNAM, México, 1993.

———, "Obstacles to the Development of Capital Markets in Nineteenth Century Mexico", en Stephen Haber (comp.), *Obstacles to Economic Development in Latin America,* Stanford University Press, Stanford (en prensa).

McCaleb, Walter Fabius, *The Public Finances of Mexico,* Harper and Brothers Publishers, Nueva York, 1921.

Meyer, Rosa María, "Empresarios, crédito y especulación (1820-1850)", en Leonor Ludlow-Carlos Marichal (coord.), *Banca y poder en México,* Grijalbo, México, 1985.

Pérez Siller, Javier, *Los ingresos federales en México, 1857-1913,* UNAM, tesis, México, 1982.

Perry, Laurens Ballard, *Juárez and Díaz. Machine Politics in Mexico,* Northern Illinois University Press, De Kalb, 1978.

Reyes Heroles, Jesús, *Liberalismo mexicano,* FCE, México, 1984.

Riguzzi, Paolo, *México, Estados Unidos y Gran Bretaña, 1867-1910,* "Historia Mexicana", 1992, núm. 3.

———, "El difícil camino hacia la modernidad: la hacienda del estado de México, 1870-1923", en Carlos Marichal, Manuel Miño y Paolo Riguzzi, *Historia de las finanzas públicas del Estado de México,* El Colegio Mexiquense, Toluca (en prensa).

———, *México en el contexto internacional, 1867-1911,* inédito.

Rodríguez Kuri, Ariel, *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y administración,* El Colegio de México, tesis doctoral, México, 1993.

Rosenzweig, Fernando, "El desarrollo económico de México de 1877 a 1911", en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica de México,* FCE, México, 1992.

Scholes, Walter V., *Política mexicana durante el régimen de Juárez, 1855-1875,* FCE, México, 1972.

Servín, Armando, *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años,* Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1956.

Serra, Carlos-Martínez Vera, Rogelio, *Historia de la Tesorería de la Federación,* Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1972.

Tanenbaum, Bárbara, *México en la época de los agiotistas, 1821-1857,* FCE, México, 1985.

Tellez Kuenzler, Luis, "Préstamos externos, primas de riesgo y hechos políticos: la experiencia mexicana en el siglo XIX", en Cárdenas *op. cit.*

Torres Gaytán, Ricardo, *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano,* Siglo XXI editores, México, 1980.

Turlington, Edgar, *Mexico and her Foreign Creditors,* Columbia University Press, Nueva York, 1930.

Valadés, José C., *El Porfirismo. Historia de un régimen,* UNAM, México, 1977.

Vanderwood, Paul J., *Desorden y progreso. Bandidos, policías y desarrollo mexicano,* Siglo XXI editores, México, 1986.

Wilkie, James W., *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social,* FCE, México, 1978.

Yáñez Ruiz, Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nues-*

tra organización política, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1958.

Zabludowski, Jaime Enrique, *Money, Foreign Indebtedness, and Export Performance,* Yale University, tesis doctoral, New Haven, 1984.

———, "La depreciación de la plata y las exportaciones", en Cárdenas, *op. cit.*

PERSONAJES DESTACADOS DE LA ÉPOCA

ARRIAGA, PONCIANO; n. en San Luis Potosí (1811-1863). Abogado, ocupó los cargos de Ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública en el gabinete del presidente Arista; diputado constituyente, primer presidente de la Asamblea y principal redactor del proyecto de Constitución. Autor del voto particular sobre la propiedad.

BULNES, FRANCISCO; n. y m. en la Cd. de México (1847-1924). Ingeniero de minas, catedrático y parlamentario. Entre sus libros destacan: *El porvenir de las naciones latinoamericanas, La Guerra de Independencia, El verdadero Juárez, El verdadero Díaz.*

BUSTO, EMILIANO; n. en Guanajuato; m. en la Cd. de México (1844-1897). Abogado, liberal, ocupó los cargos de pagador general de artillería y maestranza, jefe de Hacienda en Sinaloa, oficial mayor de la Secretaría de Hacienda. Autor de numerosos estudios estadísticos y económicos.

CAMACHO, SEBASTIÁN; n. y m. en Veracruz (1791-1847). Abogado, diputado constituyente en Veracruz, secretario de Relaciones Exteriores y gobernador del estado de Veracruz. Escribió un tratado de procedimientos judiciales que no se publicó.

CASASÚS, JOAQUÍN; n. en Frontera, Tab.; m. en Nueva York (1858-1916). Participó en la redacción de leyes mercantiles y monetarias; obtuvo el fallo favorable para México en el caso del Chamizal. Entre sus libros se cuentan: *Las Instituciones de crédito en México* y *Reforma monetaria en México.*

DÍAZ DUFOO, CARLOS; n. en Veracruz; m. en la Cd. de México (1861-1941). Estudió leyes en España y colaboró en *El Globo* de Emilio Castelar. Escribió para *El Mundo, El ferrocarril de Veracruz,* y *El Economista mexicano.* Fundó la *Revista Azul* y *El Imparcial.* Como especialista en temas económicos publicó *La evolución industrial en México, Una victoria financiera* y *México y los capitales extranjeros.*

DUBLÁN, MANUEL; n. en Oaxaca (1830-1891). Liberal juarista, diputado a la legislatura local, juez civil, magistrado y presidente de la Suprema Corte de Justicia del Estado, secretario del Gobierno del estado de Oaxaca, diputado federal y secretario de Hacienda.

ESCUDERO ECHÁNOVE, PEDRO; n. en Campeche; m. en la Cd. de México (1818-1897). Abogado, diputado propietario por Yucatán y por Oaxaca al Congreso Constituyente. Formó parte de la Comisión de Hacienda y de la Comisión Redactora de la Constitución, ministro de Justicia y redactor del Código Civil del Imperio.

GARCÍA CUBAS, ANTONIO; n. y m. en la Cd. de México (1832-1912). Catedrático director de la Escuela Nacional de Comercio, jefe de la sección de Colonización e ingeniero consultor de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Participó en las negociaciones sobre el Chamizal. Autor del *Diccionario geográfico, histórico y biográfico de los Estados Unidos Mexicanos.*

GAYOL Y SOTO, ROBERTO; n. en Hidalgo; m. en la Cd. de México (1857-1936). Autor de *La colonización y el desarrollo de la irrigación* y de *La cuestión agraria.*

GUZMÁN, LEÓN; n. en Tenango del Valle; m. en Nuevo León (1821-1884). Abogado, redactor de actas en la Legislatura del Estado de México, diputado del Congreso Constituyente, ministro de Fomento, Gobernación y de Relaciones Exteriores, procurador de Justicia de la Nación y presidente del Tribunal de Justicia de Puebla. Se distinguió en la cuestión de los límites de la Frontera Norte.

JUÁREZ, BENITO; n. en Guelatao, Oaxaca; m. en la Cd. de México (1802-1872). Presidente de la República, gobernador del estado de Oaxaca y presidente de la Suprema Corte de Justicia.

LANDA Y ESCANDÓN, GUILLERMO; n. en la Cd. de México; m. en Francia (1848-1927). Senador por Morelos y Chihuahua, presidente del Ayuntamiento de la Cd. de México y gobernador del Distrito Federal.

LANDERO Y COS, JOSÉ; n. en Jalapa (1831-1912). Industrial, director de los minerales de Pachuca, regidor de la Ciudad de México, gobernador del estado de Hidalgo y secretario de Hacienda.

LERDO DE TEJADA, MIGUEL; n. en Veracruz; m. en la Cd. de México (1812-1861). Regidor de la Cd. de México, secretario de Estado. Promulgó la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas el 26 de junio de 1856.

LIMANTOUR MARQUET, JOSÉ YVES; n. en la Cd. de México; m. en París (1854-1935). Licenciado en Derecho, diputado al Congreso de la Unión, oficial mayor y secretario de Hacienda y Crédito Público.

MACEDO Y GONZÁLEZ DE SARAVIA, PABLO; n. en la Cd. de México; m. en Madrid (1851-1918). Licenciado en Derecho, redactor de *El Foro,* secretario del Gobierno del Distrito Federal, diputado del Congreso de la Unión, abogado del Banco Nacional de México y de la Compañía de Ferrocarriles del D. F. Entre sus libros se encuentran: *La evolución mercantil, Comunicaciones y Obras Públicas* y *La Hacienda Pública.*

MATA, JOSÉ MARÍA; n. en Jalapa; m. en Martínez de la Torre, Ver. (1810-1895). Médico y militar, diputado del Congreso Constituyente por Veracruz y México. Con Arriaga redactó el artículo 15 del Proyecto de Constitución; con Juárez como presidente desempeñó el cargo de representante ante los Estados Unidos, y el de ministro de Hacienda.

MIRAMÓN, MIGUEL; n. en la Cd. de México; m. en el Cerro de las Campanas (1832-1867). Militar, presidente de la República en 1859. Durante la Intervención francesa apoyó al gobierno de Maximiliano.

PEÑAFIEL, ANTONIO; n. en Hidalgo; m. en la Cd. de México (1839-1922). Médico cirujano, inspector en el cuerpo médico militar, diputado federal y director general de Estadística. Dirigió el primer Censo de Población en 1885.

Prieto PRADILLO, GUILLERMO; n. en la Cd. de México; m. en Tacubaya (1818-1897). Escritor, periodista y político, participó en la fundación de la Academia de Letrán, secretario particular de Valentín Gómez Farías y de Bustamante, diputado al Congreso de la Unión, ministro de Hacienda en el gabinete de Mariano Arista, Juan Álvarez y Benito Juárez. Participó representando a Puebla en el Congreso Constituyente de 1856-1857. Autor de *Lecciones elementales de economía política.*

RAMÍREZ, IGNACIO; n. en Guanajuato; m. en la Cd. de México (1818-1879). Abogado. Fundador del periódico *Don Simplicio,* secretario de Guerra y Hacienda, secretario del Gobierno de Sinaloa, diputado por el mismo estado, ministro de Justicia e Instrucción Pública y de Fomento, ministro de Justicia e Instrucción Pública y magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

ROMERO, MATÍAS; n.en Oaxaca; m. en Washington, D. C. (1837-1898). Abogado, ministro de Relaciones Exteriores, secretario de Melchor Ocampo en Veracruz, secretario de la legación en Estados Unidos, embajador y ministro plenipotenciario ante el mismo gobierno, secretario de Hacienda.

TREJO LERDO DE TEJADA, CARLOS (1879-1945). Abogado, diputado federal, ministro plenipotenciario en Argentina, Chile y Cuba, subsecretario de Educación Pública en el gabinete del presidente Ortiz Rubio. Autor de *Nuestra verdadera situación política y el partido democrático* y *Derecho Administrativo mexicano. Su formación y desarrollo de 1810-1910.*

ZAMACONA, MANUEL MA. de; n. en Puebla; m. en la Cd. de México (1826-1904). Abogado, director del periódico *El Siglo Diez y Nueve,* secretario de Relaciones Exteriores. En 1890 fue uno de los precandidatos a la presidencia de la República.

ZARCO FRANCISCO; n. en Durango; m. en la Cd. de México (1829-1869). Oficial mayor de Relaciones Exteriores, colaborador en los periódicos *La Ilustración Mexicana, El Siglo Diez y Nueve* y *Las Cosquillas;* director de *La Independencia mexicana* y *La Acción,* secretario de Relaciones Exteriores y de Gobernación. Autor de *Historia del Congreso Constituyente* y de *Crónica del Congreso Constituyente.*

ÍNDICE ANALÍTICO

Bienes públicos, 14, 16, 17, 19, 20, 76, 82, 91, 96, 101, 102, 110, 161, 163, 164, 165, 225, 319, 356, 358, 359, 362, 363, 365, 366, 367, 368, 370, 371.

Ciudadanía y Congreso, 58, 59, 102, 103, 104, 106, 107.
Coaliciones políticas, 109, 110, 111, 112, 115, 118, 126, 139, 158, 159.
Comercio exterior
  Liberalización exportaciones, 217, 218, 219, 220, 261, 334, 335.
  Liberalización importaciones, 217, 218, 219, 220, 261, 263, 335.
  Sustitución de importaciones, 263, 335, 336.
  y presupuesto, 304. 305, 306.
  Exportaciones y servicio deuda externa, 343.
Comisión de presupuestos, 129, 145, 146, 147, 153, 155, 156, 157.
Conferencia representantes de los estados, 87, 88, 89, 268, 269, 270.
Congreso y Gobierno, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 86, 87, 101, 102, 105, 106, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 127, 129, 132, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 157, 170, 175, 176, 177, 187, 294.
Costos de transacción, 33, 34, 42, 338, 359.
Crédito público
  Características, 226, 233.
  Consolidación deuda, 226, 227, 278, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 287, 288, 289, 290.
  Deuda externa, 228, 230, 231, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 288, 289, 290, 291, 292, 340, 341, 342, 343, 344, 345.
  Deuda flotante, 278, 279, 286, 287, 288, 289, 290.
  Deuda interior, 226, 227, 228, 230, 231, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 288, 289, 290, 291, 292, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352.
  Mercado títulos, 231, 232, 277-278, 347.
  e intereses nacionales, 281, 282, 283, 291.
  y déficit presupuesto, 276, 277, 339.
  y precio plata, 343.
  y Ferrocarriles Nacionales, 350, 351, 352.
Crisis económicas y financieras
  1883-1885, 184, 239, 240, 241, 242
  1891-1893, 85, 242, 256, 286.
  1907-1908, 336.

Derechos de propiedad, 34, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 358.
Derechos económicos, 34, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 272, 397.
Desamortización, 37, 38, 39, 40, 63, 66.

Economía pública, 15, 16, 360, 362, 363, 367, 369, 370, 371, 402, 403, 406, 408, 410.
Eficiencia fiscal, 272, 273.
Equidad fiscal, 274, 326, 334, 337, 371.
Estado, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 56, 57, 58, 64, 65, 66, 70, 79, 101, 356, 357, 358, 359, 368, 369.
Estado y mercado
  tensión, 16, 17, 18, 20, 50, 52, 191, 192, 274, 355, 356, 358, 359, 362, 364, 366, 367, 369, 370, 371.
  Federalismo fiscal, 61, 62, 63, 64, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 79, 80, 84, 87, 88, 108, 109, 129, 130, 137, 143, 151, 166, 167, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 333.

Gasto federal
  Características, 19, 102, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 119, 120, 123, 125, 134, 135, 136, 137, 145, 193, 200, 201, 202, 235, 239, 243, 247, 248, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 313, 314.
  Civil, 203, 206, 207, 249, 314, 315, 316, 317.
  Corriente, 79, 80, 203, 206, 210, 212, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 314, 315, 316, 317, 318, 319.
  Militar, 79, 80, 203, 206, 250, 314, 315, 318, 319.
  Subsidios, 13, 53, 80, 81, 208, 210, 212, 245, 246, 250, 251, 252, 253, 314, 315, 319, 320, 321, 322, 323.
  y PIB, 211, 253, 254, 255, 309, 310, 311, 312, 313.
  y precio plata, 242, 243, 244, 300, 301, 302, 303, 304.
Grupos de interés, 58, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 115, 116, 117, 118, 121, 125, 126, 141, 150, 151, 152, 158, 159, 360, 361, 366.

Hacienda, Secretaría, 168, 169, 170, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188.

Imposición y ciudadanía, 14, 18, 19, 225, 266, 267, 319.
Imposición y consumos, 224, 225, 266, 267, 268, 269, 272, 330, 332.
Ingresos federales
Características, 19. 61, 67, 68, 102, 202, 212, 213, 215, 239, 255, 256, 257, 258, 259, 297, 298, 300, 301, 302, 324, 325, 326, 327.
Costos de recaudación, 272, 273, 338.
Directos, 215, 259, 260, 327, 328, 329.
Indirectos, 213, 215, 217. 219, 220, 221, 260, 261, 262, 328, 333, 334, 335.
Renta de correos y telégrafos, 221, 222, 265, 266.
Renta de servicios, 221, 222, 263, 264, 265, 266, 328, 329, 330, 331, 332, 333.
Renta del timbre, 82, 83, 84, 221, 222, 224, 225, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 330, 331, 332, 333.
Rentas patrimoniales, 215, 256, 258, 259, 327, 329, 330.
y PIB, 325, 326.
y precio plata, 242, 243, 244, 300, 302, 303, 304, 308.

Liberalismo, 14, 34, 35, 44, 51, 52, 53, 54, 286, 293, 324, 337, 360.

Mercado, 49, 51, 89, 357, 358.
Mercado monetario internacional, 242, 243, 244, 275, 283, 284, 285, 290, 291, 292, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 308, 342, 343, 344, 345, 349, 350, 352.
Mercado monetario nacional, 231, 232, 277, 278, 347.
Moneda y bancos, 300, 302, 303, 306, 307, 308, 349.

Presión fiscal, 273, 274, 325, 326.
Presupuesto
Características, 14, 15, 16, 18, 19, 25, 45, 46, 47, 53, 54, 55, 97, 103, 104, 106, 131, 142, 156, 178, 179, 192, 193, 357, 359, 360, 368, 369.
Deficitario, 134, 135, 136, 142, 147, 192, 194, 196, 197, 199, 200, 236, 238, 239, 241, 242, 255, 275, 277, 286, 336, 339.
Equilibrado, 192, 194, 196, 197, 199, 200, 236, 237, 238, 239, 242, 256, 293, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309.
Fundamentos constitucionales, 56, 57, 58, 59, 60, 77, 78, 167, 168, 175.
Políticas de, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 122, 123, 126, 127, 131, 132, 133, 134, 139, 140, 141, 142, 143, 145, 147, 148, 149, 152, 153, 156, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 201, 202, 203, 206, 207, 210, 211, 212, 362, 363.
Progresivo y regresivo, 91, 92, 93, 94, 95, 160, 163, 164, 165, 166, 324.
Producto nacional bruto
Características, 18, 26, 32.
Estimaciones, 27, 28, 29, 31.
y hacienda pública, 30, 211, 233, 253, 254, 255, 309, 310, 311, 312, 313 325, 326.

Reforma fiscal y del crédito público, 72, 73, 74, 82, 83, 226, 227, 259, 264, 267, 272, 336, 337, 338.
Riqueza nacional (véase producto nacional bruto)

Tesorería de la Federación, 168, 169, 171, 172, 173, 174, 177, 182.

ÍNDICE GENERAL

Presentación 7

Introducción 9

Prólogo 13

Primera Parte
LOS REFERENTES DEL PRESUPUESTO

I. *Riqueza nacional, derechos económicos y regulación estatal* 25
1. Hacienda pública y riqueza nacional 26
2. Derechos económicos y presupuesto. 32
3. El presupuesto y las competencias económicas del Estado . 44

II. *Congreso y Ejecutivo* 56
1. Elaboración y caracterización de los principios del presupuesto 56
2. La activación de los principios del presupuesto 67
3. Reorientación de la interacción entre gobierno y Congreso 85

Segunda Parte
LA POLÍTICA DEL PRESUPUESTO

III. *Intereses, coaliciones y políticas de presupuesto* 101
1. Grupos de interés y políticas de presupuesto 103
2. Las políticas de presupuesto 122
2.1 Nacimiento y consolidación de la política de presupuesto, 126; 2.2 Segmentación y nueva convergencia de la política de presupuesto, 145; 2.3. Hacia una política de presupuesto estatista, 152
3. Políticas de presupuesto progresivas y regresivas. 163

IV. *Organización material y formal del presupuesto* 166
1. Conflictualidad política y conflictualidad administrativa . . 166
2. El nuevo papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 180

Tercera Parte
LA ECONOMÍA DEL PRESUPUESTO

V. *Revolución de las finanzas* 191
1. Gastos e ingresos federales, un difícil equilibrio 194
2. Restructuración y reorientación del gasto federal 200
3. La reformulación de los ingresos 212
4. Hacienda y crédito público 226

VI. *El desorden de las finanzas* 235
1. El déficit profundo 236
2. ¿Gasto federal expansivo? 244
3. Los ingresos federales 255
4. La reabsorción del déficit a través del crédito público . . . 275

VII. *¿Un nuevo orden financiero?* 293
1. El regreso al equilibrio del presupuesto. 295
2. Promoción económica *versus* promoción civil: el gasto federal 309
3. Ingresos federales y equidad fiscal. 324
4. Hacia un crédito público unidireccional 339

Conclusión. Una difícil ecuación 355
1. El nacimiento de la economía pública 356
2. Variaciones y transformaciones de la economía pública . . 362
3. Alcance y límites de la economía pública liberal 368

APÉNDICES

1. *Del presupuesto de gasto precedente a la aprobación del Congreso, 1868-1869/1911-1912.* 373

2. *Gasto federal ejercido, 1867-1868/1910-1911* 382
3. *Ingresos federales, 1867-1868/1910-1911* 403

Fuentes y bibliografía 415
1. Estudios relativos a la economía pública americana y europea 415
2. Fuentes y estudios relativos a la economía pública mexicana 418
Fuentes, 418; Estudios, 425

Personajes destacados de la época 431

Índice analítico 435

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de septiembre de 1994 en los talleres de Marc Ediciones, S. A. de C. V., Calle General Antonio León, 305, Col. Juan Escutia; 09100, México, D. F. En su composición se emplearon tipos Garamond de 12:14, 11:13, 10:12, 9:10 y 8:9 puntos de pica. Se tiraron 3 000 ejemplares.

Tipografía y formación *José Luis Acosta* del Taller de Composición del Fondo de Cultura Económica. Cuidado de la edición: *Raúl Yaudiel Hernández.*

Esta obra se publica en coedición por el Colegio de México, el Fideicomiso Historia de las Américas y el Fondo de Cultura Económica.

(viene de la primera solapa)

forma, el análisis de la economía pública permite plantear, por primera vez y en términos completamente nuevos, la evolución real que tuvo la relación entre Estado y mercado a lo largo de más de medio siglo, y hasta qué punto esta nueva relación se tradujo en una expansión real de los servicios públicos, en un verdadero mecanismo de promoción económica para el país y en un instrumento de expansión de los derechos ciudadanos.

Este estudio, que conjuga un análisis riguroso de las fuentes históricas con una reflexión de las diferentes teorías de la ciencia de las finanzas, representa una contribución histórica significativa y una muy original interpretación del alcance y los límites de la acción económica del Estado y de los actores que lo influyen y condicionan, es decir, de los ciudadanos.

En la portada: Valle de México, *de José María Velasco.*

El Colegio de México
Fideicomiso Historia de las Américas
Fondo de Cultura Económica



