

JORGE SILVA Riquer  
FERNANDO SORIA SORIA  
(COORDS.)

# **PRESUPUESTO Y GASTO DESDE LAS HACIENDAS PÚBLICAS MEXICANAS, SIGLOS XIX–XX**

Instituto de Investigaciones Históricas  
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

**Marcial Pons**

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2023

# ÍNDICE

|                                                                                                                                                                                          | <u>Pág.</u> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| INTRODUCCIÓN, <i>por Jorge Silva Riquer y Fernando Soria Soria</i> .....                                                                                                                 | 11          |
| <b>CAPÍTULO I. LA ORGANIZACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS EN LA<br/>HACIENDA PÚBLICA DE MICHOACÁN, 1824–1830, <i>por Jorge Silva<br/>Riquer</i> .....</b>                                       | <b>21</b>   |
| Introducción .....                                                                                                                                                                       | 21          |
| La primera organización hacendaria.....                                                                                                                                                  | 23          |
| Los presupuestos y su construcción .....                                                                                                                                                 | 27          |
| Los ingresos y egresos .....                                                                                                                                                             | 33          |
| Conclusiones .....                                                                                                                                                                       | 39          |
| <b>CAPÍTULO II. GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, 1824–<br/>1857, <i>por Amor Mildred Escalante</i> .....</b>                                                                    | <b>43</b>   |
| Introducción .....                                                                                                                                                                       | 43          |
| La primera república en guanajuato y el arreglo del gasto público .....                                                                                                                  | 44          |
| El centralismo en Guanajuato, 1836–1846 .....                                                                                                                                            | 49          |
| La inestabilidad del Gobierno federal y los enfrentamientos en Guanajuato..                                                                                                              | 52          |
| Ejercicio del gasto en los ramos más importantes .....                                                                                                                                   | 54          |
| Planeación y ejecución del gasto en Guanajuato .....                                                                                                                                     | 65          |
| Conclusiones .....                                                                                                                                                                       | 67          |
| <b>CAPÍTULO III. HACIENDA PÚBLICA, INVERSIÓN ESTATAL EN CAMINOS<br/>Y POLÍTICAS DE TRABAJO PERSONAL OBLIGATORIO. CHIAPAS,<br/>1877–1914, <i>por Miguel Ángel Sánchez Rafael</i>.....</b> | <b>71</b>   |
| Introducción .....                                                                                                                                                                       | 71          |

# ÍNDICE

|                                                                                                                                                                                                                   | <i>Pág.</i> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| La hacienda pública del último cuarto del siglo XIX.....                                                                                                                                                          | 73          |
| Grandes proyectos en caminos y escasos recursos en la hacienda pública, 1877–1891 .....                                                                                                                           | 78          |
| Notas en torno al rechazo y cuestionamiento a las prestaciones personales ...                                                                                                                                     | 83          |
| Los años de mayor recaudación e inversión en caminos, 1892–1914 .....                                                                                                                                             | 88          |
| Consideraciones finales.....                                                                                                                                                                                      | 96          |
| <br>CAPÍTULO IV. APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DEL GASTO PÚBLICO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LOS ESTADOS: SAN LUIS POTOSÍ A FINALES DEL SIGLO XIX E INICIOS DEL XX, <i>por Adriana Corral Bustos</i> ..... | 99          |
| Introducción.....                                                                                                                                                                                                 | 99          |
| La organización del tribunal judicial del estado de San Luis Potosí.....                                                                                                                                          | 105         |
| El gasto público y los sueldos del Tribunal de Justicia Estatal.....                                                                                                                                              | 111         |
| Gasto público y la edificación de espacios para la administración de justicia                                                                                                                                     | 116         |
| Conclusiones .....                                                                                                                                                                                                | 120         |
| <br>CAPÍTULO V. ENTRE CHICLE Y AGAVES: LOS PROGRAMAS Y DERROTEROS EN EL GASTO PÚBLICO PARA CAMPECHE, 1896–1939, <i>por Fernando Soria Soria</i> .....                                                             | 123         |
| Introducción.....                                                                                                                                                                                                 | 123         |
| Balance entre los ingresos, presupuestos y gastos ejercidos.....                                                                                                                                                  | 127         |
| Presupuestos y trayectorias del gasto campechano .....                                                                                                                                                            | 130         |
| Los ramos del presupuesto y su ejecución.....                                                                                                                                                                     | 144         |
| Consideraciones finales.....                                                                                                                                                                                      | 160         |
| <br>CAPÍTULO VI. LAS LEYES DE INGRESOS Y LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y LOS PRESUPUESTOS DE LA SECRETARÍA DE RECURSOS HIDRÁULICOS, 1947–1952, <i>por Gustavo Lorenzana Durán</i> .....            | 165         |
| Introducción.....                                                                                                                                                                                                 | 165         |
| De la dirección de obras hidráulicas a la secretaría de recursos hidráulicos, 1920–1955 .....                                                                                                                     | 167         |
| Las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de la federación, 1947–1952.....                                                                                                                              | 171         |
| La secretaría de recursos hidráulicos y la aplicación de los presupuestos, 1947–1952 .....                                                                                                                        | 182         |
| Conclusiones .....                                                                                                                                                                                                | 189         |

## ÍNDICE

|                                                                                                                                                                             | <u>Pág.</u> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| CAPÍTULO VII. LA POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE SONORA, 1950–1970, <i>por Roberto Ramírez Rodríguez</i> .....                                                    | 191         |
| Introducción .....                                                                                                                                                          | 191         |
| Justificación del periodo de análisis de la política de gasto público de 1950–1970 en el contexto de algunas periodizaciones del desarrollo del capitalismo en México ..... | 192         |
| Los estudios del papel de la política de gasto público de 1950–1970 .....                                                                                                   | 194         |
| Las fuentes de información estadística .....                                                                                                                                | 198         |
| El nivel y la estructura del gasto público del estado de Sonora 1950–1970...                                                                                                | 199         |
| Los factores determinantes del gasto público en Sonora .....                                                                                                                | 204         |
| El crecimiento del gasto público y su importancia económica y social en Sonora .....                                                                                        | 207         |
| Reflexiones finales .....                                                                                                                                                   | 210         |
| FUENTES GENERALES .....                                                                                                                                                     | 213         |

## INTRODUCCIÓN

Jorge SILVA Riquer

Fernando SORIA SORIA

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

En los estudios y análisis de la Hacienda pública mexicana se han abordado asuntos importantes, privilegiando los ingresos en los diferentes niveles fiscales, nacional, estatal y, ahora con un impulso importante, local, los cuales se han enfocado a señalar la permanencia de la vieja estructura fiscal en el siglo XIX, con excepciones sobre la construcción y definición de los impuestos directos, como la contribución inmueble que se convirtió en un ingreso constante y permanente. Sin embargo, se ha discutido mucho la permanencia de las alcabalas como el ingreso más significativo de las haciendas públicas estatales, que sin duda lo fue, pero que sería eliminado conscientemente sin que se encontrara una solución alternativa. Un aspecto que ha sido poco considerado en los estudios, pero dejemos esta digresión para otro momento<sup>1</sup>.

Por ahora nos enfocaremos en el otro rubro fundamental de la hacienda pública que es el gasto, parte sustantiva del espíritu fiscal del liberalismo, que no ha sido mencionado salvo casos esporádicos. En múltiples reuniones y discusiones ha sido abordada esta función fiscal definida a partir de los principios liberales que se imponían en el siglo XIX, sin embargo, pocos investigadores han abordado esta cuestión básica de la concepción hacendaria del *estado*, para responder a las necesidades y compromisos que se definieron a partir de las nuevas obligaciones. Recordamos el trabajo de Marcello Carmagnani sobre *Estado y mercado*, donde hizo explícitamente el llamado a no perder de vista esta otra parte de los compromisos de la Hacienda. Incluso adelantó interpretaciones y una explicación en los dos momentos de su construcción, así definió a los ingresos, gastos y deuda pública<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Señalemos dos textos que abordan el problema de un periodo largo, Ernest SÁNCHEZ, *Las alcabalas mexicanas*, 2009 y Luis ABOITES, *Excepciones y privilegios*, 2003.

<sup>2</sup> Marcello CARMAGNANI, *Estado y Mercado*, 1994, pp. 25-188.

De los gastos podemos entender que se concretaron conforme se determinaron las obligaciones. Mientras que la hacienda nacional y estatal eran meramente un recurso para cubrir los salarios de los gobiernos, pues tenían una serie de gastos que cubrir por medio de los salarios de los funcionarios públicos, la hacienda local, la de los ayuntamientos, tenía una historia y constancia a la hora de definir y cubrir las necesidades básicas de la población, así como de proporcionar un abasto seguro y permanente de productos, agua y seguridad. Estas necesidades se ampliaron a fines del siglo XVIII, y fueron sustentadas en los impuestos propios, pagando solo una parte menor a ciertos empleados del cabildo; asimismo, las obras públicas fueron una constante en varias ciudades, que incluso tuvieron la potestad de establecer impuestos temporales, arbitrios, para cubrir ciertas demandas, como la organización de mercados y calles<sup>3</sup>.

De este modo, los gastos como concepto tuvieron que definirse conforme los políticos, asentados en los congresos y gobiernos estatales, limitaron su función y fin necesario para establecer la relación de contribución entre los habitantes y los funcionarios públicos. Un mecanismo sustantivo fue el axioma del presupuesto, pero no como un privilegio, sino como un compromiso y obligación, el cual se tenía que establecer a partir del acuerdo entre los poderes que emanaron, donde se establecieron oficinas de tesorería, glosa y de cuenta pública que revisaban que se cumpliera con lo acordado. Un primer paso fue empezar a trabajar con presupuestos anuales, donde se asentaron los ingresos y los gastos propios del gobierno, lo que se conoce como el gasto corriente, un avance importante para empezar a definir cuánto se tiene y cuánto se debe pagar. Para ello el gobierno estatal, en el caso que nos ocupa, realizó los esfuerzos necesarios para presentar ambos rubros, mismos que se discutieron en los congresos y se aprobaron<sup>4</sup>.

La determinación de hacerlo buscó, sin poder lograrlo en la mayoría de los casos estatales, establecer el equilibrio fiscal, uno de los principios del liberalismo clásico, mismo que, sin duda, intentó cumplir con lo pactado, sin que esto significara que se habían definido los conceptos y, por tanto, establecido las condiciones para que funcionara así. Reconociendo que hubo tentativas por empezar a no pecar de ignorancia y constituir los gastos del gobierno, a partir de reglamentos y leyes que dieran certeza sobre la integración de las distintas instituciones estatales y los integrantes necesarios para su funcionamiento, el resultado fue disparaje; tenemos el ejemplo del gobierno nacional donde se ha señalado la constante «penuria sin fin», donde los ingresos no alcanzaron para cubrir el pago a los militares, burocracia y deuda pública<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Jorge SILVA RIQUER, *La reforma fiscal*, 2015, pp. 83–121; Yovana CELAYA, «La hacienda municipal», 2021, pp. 9–50; entre otros.

<sup>4</sup> Manuel MIÑO, «Fiscalidad, estado...», 1994, pp. 23–100; Jorge SILVA RIQUER, «La construcción de la hacienda pública...», 2015, pp. 93–114; entre otros.

<sup>5</sup> Marcello CARMAGNANI, *Estado y mercado*, pp. 25–188; Jesús HERNÁNDEZ, *La formación de la Hacienda*, 2013, pp. 123–172; Luis JAUREGUI, «Los orígenes de un malestar...», 2005, pp. 79–114; entre otros. Estos estudios marcaron varios años la impresión de los estados que conformaron la nación mexicana.

Los casos que ahora empiezan a ser publicados de los estados nos presentan un mosaico distinto, con resultados que evidencian preocupación por construir la hacienda pública estatal, por reconstruir la relación con los ayuntamientos, por reordenar el espacio y la jurisdicción fiscal. Esto nos permite empezar a conocer y explicar la complejidad de este proceso, donde los congresos estatales empezaron a cumplir con la obligación de legislar sobre la Hacienda pública y sus obligaciones, de ahí que el presupuesto se convirtiera en un instrumento novedoso, inacabado, pero que se utilizará para empezar esa construcción, un nudo gordiano que tenían que resolver, por lo que buscaron los medios para hacerlo.

Así, podemos mencionar que algunos estados presentaron estados financieros con un déficit menor, otros con problemas y con la necesidad de buscar préstamos en los comerciantes-empresarios del momento para cubrir los faltantes; en otros estados crearon el rubro llamado «gastos extraordinarios» que sustituía algunos rubros no mencionados en el presupuesto, sin duda para pagar salarios, pero en otros casos para realizar gastos de obra pública impostergables y que impactaban en la imagen del gobierno. En otros, se hizo evidente la menor erogación en lo que se puede considerar administración del gobierno, en general, siendo un porcentaje mínimo con respecto a otras erogaciones, por ejemplo, el tabaco y sus diversas organizaciones a lo largo del siglo XIX.

Los cambios en la concepción liberal del presupuesto se empiezan a notar a mediados del siglo XIX, un hecho ya señalado por Marcello Carmagnani hace tiempo, pero que en los estados se hace también evidente, con sus diferencias y contradicciones, de esas aún nos queda mucho que investigar para tener una interpretación del papel de los diversos estados en ese proceso, lo que se puede adelantar es que algunos de ellos empezaron los cambios y se vieron resultados, vamos, se determinó concebir el gasto liberal, corriente y de inversión, como un principio regulador de las finanzas estatales<sup>6</sup>.

Bajo ese principio es que convocamos a los integrantes del Seminario de Historia de las Haciendas públicas mexicanas, siglos XIX y XX, para elaborar un acercamiento desde su óptica y espacio de estudio sobre diferentes aspectos del gasto público. A partir de ello la pléyade de trabajos que ahora presentamos nos indica la definición de este concepto liberal y su uso en diferentes momentos, que pasó de ser solo un gasto corriente, para empezar a decantarse por un gasto de inversión, sin sobresaltos y sin descubrimientos excepcionales, sino todo ello bajo los principios señalados por otros autores mencionados en esta introducción<sup>7</sup>.

En ese sentido, la contribución de este libro consiste en abordar algunas de las diversas particularidades y posibilidades de estudio de las políticas de egresos con un enfoque desde las haciendas públicas, tomando especial énfasis en las

<sup>6</sup> Paolo RIGUZZI, «El difícil camino...», 1994, pp. 191–256; Jorge SILVA, «La construcción de la hacienda...», pp. 93–114; entre otros.

<sup>7</sup> Jorge SILVA RIQUEL, «La obra pública...», 2021, pp. 17–51; Seminario *Historia de las Haciendas públicas estatales, siglos XIX y XX*, integrantes que hemos publicado resultados en Jorge SILVA RIQUEL y Amor Mildred ESCALANTE, *Política fiscal*, 2021, p. 342 y Jorge SILVA RIQUEL, *Las haciendas públicas estatales*, 2020, p. 294. Disponible para su descarga gratuita en la siguiente liga: <https://bit.ly/3c7swN0>.