

EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO EN SIGLO XIX: SUS GASTOS Y SUS CUENTAS

Mario Téllez¹

1. Las fuentes. 2. El contexto. 3. Los presupuestos de gasto del Estado de México en el siglo XIX. 4. Las dietas de los diputados. 5. Comentarios finales.

Este trabajo forma parte de un proyecto de más largo aliento, el cual tiene como principal objetivo hacer una primera historia del Poder Legislativo del Estado de México en el siglo XIX. Con ese afán, en este artículo se tiene la intención de hacer un acercamiento al ámbito de las finanzas del gobierno del Estado, particularmente a las leyes de ingreso y los presupuestos de egreso del Poder Legislativo, haciendo hincapié en la relación que guardaron con los presupuestos de los otros dos poderes y con algunos otros temas específicos.

Es necesario tener presente que se trata del acercamiento a una institución que en el presente tiene una relevancia inusitada y a la que muchos consideran ahora como factor fundamental de equilibrio en la gobernabilidad del país. Se sabe que en el pasado no fue así pero tampoco se tiene una idea muy clara cómo se dio en realidad la relación entre los poderes. Y aun cuando se trata del análisis del Poder Legislativo del Estado de México, lo que allí sucedió será al menos una referencia, un indicador de cómo pudieron ser en otras entidades y tal vez hasta en el ámbito federal.

Por principio es importante mirar, a partir de las fuentes consultadas, los recursos económicos que le fueron programados y la proporción que guardaron con el total de los recursos estatales. Pero también hay que tener en cuenta que en buena parte del período esos recursos fueron asignados sólo en papel y frecuentemente, sobre todo en la primera mitad del período de estudio, sufrieron modificaciones o no pudieron ser ejercidos en su totalidad.

De igual forma, hay que señalar que el objetivo central de este trabajo es responder, así sea de forma preliminar y a partir de la información cuantitativa de que se dispone, a las siguientes preguntas: ¿cuál fue el comportamiento de los presupuestos de egreso de los tres poderes a lo largo del siglo XIX? y ¿cuál fue el peso específico de los recursos recibidos por los diputados en relación a los presupuestos del Poder Legislativo?

Previo a entrar al tema, hay que señalar que existen al menos dos problemas importantes que es preciso mencionar. El primero tiene que ver con la falta de especialidad de quien escribe en el ámbito de la historia económica. Esta aclaración tiene la intención de prevenir al lector por

¹ Profesor investigador de tiempo completo. UAM - Cuajimalpa

las limitaciones que pueda encontrar en el tratamiento cuantitativo y cualitativo de las fuentes. La gran ventaja es que se han publicado algunos buenos trabajos desde la perspectiva de la historia económica que guiaron parte de lo que aquí se escribe.

El segundo problema parece todavía de mayor relevancia, la continuidad y precisión de las fuentes de las que se dispone. Es sabido que la inestabilidad de la época, las revueltas y los cambios políticos impidieron la realización continua de estadísticas, informes, presupuestos y cualquier tipo de seguimiento sobre las finanzas estatales y sobre todas las actividades del Estado. A lo cual había que sumar el incipiente desarrollo de ciertas disciplinas como la propia economía. Por supuesto que esta combinación de factores, y otros más, imposibilitaron que las fuentes producidas en la época contaran con la continuidad y los parámetros deseados. Aun así no todo es negativo porque a partir de lo que se dispone es posible tener una idea aproximada de cómo pretendieron los diputados que se ejerciera el gasto público y los recursos que ellos mismos se asignaron que es, finalmente, la intención de estas líneas.

1. LAS FUENTES.

En el Estado de México se ha realizado un importante esfuerzo de recopilación de fuentes, uno de ellos es precisamente el de las “Fuentes histórico jurídicas para el Estado de México”. Y es a partir de allí, y de otros materiales, que se han podido consultar las memorias de gobernadores de la época y los decretos que contienen los presupuestos de egresos y leyes de ingresos de esos años, entre las más relevantes.²

Precisamente, la fuente idónea donde mejor se puede hacer el seguimiento de las finanzas del gobierno del Estado de México para el siglo XIX son los presupuestos de egreso. Aunque hay que insistir en que tales presupuestos presentan diversos problemas de confiabilidad, sin olvidar las propias modificaciones que la autoridad les impuso en su momento. Muchas de esas modificaciones fueron registradas en los decretos del propio Poder Legislativo pero ninguna fue considerada aquí porque su seguimiento habría sido muy complejo y, aun así, las inconsistencias seguirían.

Otra cuestión relacionada con la falta de confiabilidad de las fuentes, también difícil de resolver, tiene que ver con la imposibilidad que tuvieron distintas administraciones para ejercer ciertas partidas. La falta real de recursos en las arcas estatales por causa de la debilidad del aparato administrativo para recaudar impuestos o para impedir el contrabando fueron la constante. En muchos documentos de época quedó constancia de estos problemas. Por ejemplo es

² Marichal, I, 1994, p. 104; Téllez, 2006.

revelador el comentario de la Memoria de Gobierno de 1835 donde se hizo una larga mención a varios de ellos:

De aquí la inexactitud, oscuridad y falta de sistema en la formación de las cuentas; la omisión y retraso en presentarlas; embarazos y demos en su glosa; los mismos inconvenientes para el cobro de los alcances; multiplicación de gastos de recaudación, viniendo a convertirse en objeto principal de las contribuciones lo que sólo se debe mirar como medio para colectarlas; aumento indefinido de empleados, que sirve para mantener el ocio e introducir la funesta empleomanía; pábulo e incentivo a la inmoralidad, por el fomento del espionaje y por la dura alternativa, en que la facilidad con que se hace el contrabando pone al hombre honrado de hacerlo él o perecer en la miseria y pérdidas y menoscabo para el erario, así por lo que invierte en agentes superfluos, como por lo que deja de percibir a causa del fraude y finalmente por la parálisis y decadencia de la industria.³

Pero en todo caso, a pesar de los problemas que presentan estas fuentes, y mientras no se pueda contar con otras mejores, a partir de los presupuestos de egresos se puede tener una visión de conjunto de la pretensión de gasto de los tres poderes y de su proporción entre ellos.

En total se cuenta con un total de 57 presupuestos, incluso unos pocos de la época centralista. Los criterios que se utilizaron en su época para su elaboración fueron, como podía esperarse, muy diferenciados, aunque vistos en conjunto guardan dos constantes que no por obvias hay que dejar de señalar. Por causa de la vigencia permanente del principio de la división de poderes, siempre se hicieron asignaciones presupuestales a cada uno de ellos. Y la segunda es que conforme avanzó el siglo los presupuestos se fueron haciendo más específicos y complejos; las principales razones que explican esto último fueron la estabilidad política, el ensanchamiento de la administración pública frente al crecimiento demográfico, el ingreso de mayores recursos y los avances de la economía y las finanzas. Como ejemplos sobresalientes podrían destacarse los presupuestos de 1869, en el que se observa por primera vez la desagregación puntual de las partidas de gasto; el de 1884, donde se señalaron y detallaron los rubros puntuales a partir de los cuales se obtendrán los recursos y, finalmente, el de 1902, cuando los diputados de forma muy tardía elaboraron por primera ocasión decretos separados para la ley de ingresos y el presupuesto de egresos.

2. EL CONTEXTO.

Como lo han señalado algunos investigadores, los principales problemas que enfrentó México en el ámbito de las finanzas al inicio de la independencia fue, por un lado, la convergencia de dos regímenes de distinta naturaleza, es decir, mientras el mundo colonial estuvo caracterizado por la centralización el nuevo Estado, al asumir el pacto federal, tuvo que buscar la

³ *Memoria...*, 1835 en Marichal *et al*, II, p.252.

descentralización financiera y fiscal, y enfrentar la inexistencia de una infraestructura institucional capaz de resolver las necesidades económicas del país y de los propios estados. Y, por el otro, una crisis económica cuyos orígenes pueden rastrearse desde la última época colonial. Las estimaciones recientes indican que el Producto Interno Bruto se contrajo hasta un 37% entre 1800 y 1867, cuando comenzó una etapa de crecimiento para acelerarse al final del período.⁴

En este contexto el surgimiento del Estado de México fue todavía más complicado porque al mismo tiempo de tener que crear un presupuesto propio, basado en los rubros fiscales establecidos desde la Colonia, y de crear las estructuras necesarias para cobrarlos, tuvo que asimilar los embates de las elites de la ciudad de México y de otras entidades que por muchos años lo vieron como un opositor importante y con demasiados recursos naturales, económicos y humanos como para mantenerlo intacto.⁵ [Incluir a McGowan] Una de las primeras muestras de esa intención de debilitarlo fue la creación de la capital del país y la consecuente pérdida de su capital: la ciudad de México fue elegida para esos propósitos. El profundo quebranto económico que esto le significó a la entidad, principalmente por los impuestos que ya no cobraría y por los costos del traslado de su capital por varias ciudades fue señalado de forma reiterada por el gobernador Lorenzo de Zavala en 1828⁶ y por otros muchos políticos de la época. La tensión provocada por esa decisión se mantuvo por muchos años, al menos hasta el tiempo que se consolidó El Porfiriato y cuando el Estado de México había perdido más de la mitad de su territorio e incuantificables recursos.⁷

De acuerdo a las investigaciones de Carlos Marichal, el gasto de la entidad para los primeros años y buena parte del período se concentró en los gastos administrativos (básicamente sueldos del personal de los tres poderes) y en los gastos que demandaban el ejército y los apoyos otorgados a la federación. Por supuesto que esto significó que lo que ahora se conoce como gasto social, educación, obra pública, salud y otros fuera prácticamente inexistente.⁸ En la exposición de motivos de la Constitución local de 1824 se reconoció crudamente esta situación: “El desorden y desarreglo de la hacienda eran tales... [que], las turbas de contrabandistas, y la falta total de

⁴ Cárdenas, 2004, p.152.

⁵ Marichal *et al*, I, 1994, pp.11-12. En la ya clásico libro de Charles W. Macune Jr. se hace una buena descripción de las riquezas del Estado de México en los inicios de la época independiente, además de ser el más populoso, y que lo hacían el más poderoso del nuevo pacto federal; *ídem*, 1978, p. 7 y ss.

⁶ *Memoria...* 1828 en Marichal *et al*, II, p.70. En 1870 el gobernador Mariano Rivapalacio se hacía eco de las desmembraciones, *Memoria*, 1871, s/p.; En 1893, el Gobernador Vicente Villada insistía sobre el asunto, *Memoria*, 1889-1893, pp.5-6.

⁷ Marichal, I, 1994, p. 112.

⁸ Marichal, I, 1994, p. 104.

resguardo, hacían tan nulas las rentas, y tan escasos sus productos que no alcanzaba a cubrir ni aun las atenciones mas precisas del gobierno...”.⁹

Así, para Marichal, el primer medio siglo de vida del Estado de México transitó hacia una “modernización fiscal” aunque no fuera ni sostenida ni lineal, con importantes retrocesos durante el centralismo y hacia 1867 con la separación de Hidalgo y Morelos pero con avances interesantes entre 1847 y 1852. Y concluye señalando que “El análisis de las tendencias y estructuras de ingresos y egresos sugiere que, en el caso del Estado de México, podemos identificar algunos rasgos del proceso de transición de un patrón fiscal de antiguo régimen a uno de tipo moderno, aunque en la práctica se mantuvieron numerosas facetas de un régimen tradicionalista”.¹⁰

En los inicios de los años setenta el país y el Estado entraron en una nueva fase, con la pacificación y consolidación del régimen liberal. Para el Estado en lo específico, en palabras de Paolo Riguzzi, significó además enfrentar una reconstrucción política, económica y administrativa. La pérdida de buena parte de su territorio y de la población correspondiente le imponía cambios importantes en sus recursos financieros, en su base impositiva y en la elaboración de sus presupuestos.¹¹ De forma conclusiva refiere que la hacienda del Estado de México es de “antiguo régimen”, “con referencia a los modelos elaborados por la historiografía europea”.

En este sentido nos parece posible afirmar que se trataba de un “estado mínimo”, que dejaba fuera de su perímetro de acción esferas importantes como la instrucción, la salud y la asistencia, encomendándolas a instituciones particulares bajo los rubros de beneficencia y de caridad. Un estado, también, cuyo control sobre el territorio y cuyos contactos con las unidades políticas inferiores era muy desigual e irregular, a raíz del atraso de las comunicaciones y de la debilidad del aparato administrativo.

Sin embargo reconoce que en el ejercicio fiscal 1889-1890 inició un proceso reformador importante aunque inestable y que permitió cambios importantes pero no suficientes para salir de ese “estado mínimo”,¹² proceso que indudablemente impactó, como se verá, los presupuestos de gasto del Estado.

Es decir, de acuerdo a lo señalado arriba, en el Estado de México fue prácticamente hasta la última década del siglo XIX que lograron percibirse cambios efectivos en sus finanzas y con ello incidir por primera vez de forma sostenida en el gasto social donde la educación y la salud públicas, por ejemplo, recibieron recursos para crear escuelas, becar alumnos pobres, construir hospitales e impulsar campañas sanitarias; en las décadas previas hubo que pasar primero de una

⁹ Exposición de motivos de la Constitución del Estado de México de 1824, *Constituciones...*, 1974, p. 4.

¹⁰ Marichal, I, 1994, pp.145-146.

¹¹ Riguzzi, I, 1994, pp.191-192.

¹² Riguzzi, I, 1994, pp.250-251.

estructura hacendaria anclada en los esquemas coloniales a otra donde la división de funciones y de poderes impuso condiciones distintas y, una vez conseguidos o de forma simultánea al momento en el que se daban, la mayor parte de los escasos recursos tuvieron que destinarse al sostenimiento de la burocracia local, del ejército y de la incipiente policía.

3. Los presupuestos de gasto del Estado de México en el siglo XIX.

En otro momento se hará la discusión jurídica sobre la organización, funcionamiento y facultades del Congreso durante el siglo XIX, sin embargo y por lo que se refiere a las atribuciones del Congreso para fijar lo que ahora se llama la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, vale la pena señalar que en las tres primeras constituciones -de las cuatro- que ha tenido el Estado (1827, 1861 y 1870), se mantuvo exactamente la misma redacción, aun cuando cambió el número de artículo y fracción:

“Art... [el Congreso tiene facultades para...]:

“... Fijar anualmente los gastos del Estado y establecer para cubrirlos las contribuciones necesarias, determinando su cuota, duración y modo de recaudarlas”.

Y en la última Constitución, en la de 1917, además de precisar un poco más esta facultad, añadió que los gastos y las contribuciones serían “a iniciativa del Ejecutivo”. Con esta adición llegó a su fin la exclusividad que había tenido el Poder Legislativo para integrar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos a lo largo del siglo XIX, aun cuando este cambio no era exclusivo en la entidad, puede interpretarse como un paso más en el reposicionamiento que el Poder Ejecutivo había tenido desde las últimas décadas del Porfiriato y que continuó después de la Revolución para lograr configurar décadas más tarde el presidencialismo que dominó buena parte del siglo XX. Los estudiosos de las ciencias sociales tendrán que aclarar si los cambios que está sufriendo el presidencialismo son coyunturales o darán pauta a una nueva forma de gobierno.

De regreso a nuestro tema, en la Tabla I se presenta el concentrado de gasto presupuestado por poder y el total de cada uno de los años de los que se tiene información. Vista de forma integral se podrían distinguir con cierta facilidad por lo menos cuatro etapas, las dos primeras están asociadas a los conflictos políticos y cambios de régimen y las dos últimas, por la continuidad de la información y los incrementos importantes en las partidas de los presupuestos de egreso, a las reformas fiscales y a la estabilidad política. En términos panorámicos, la primera etapa, que es la más corta, va de 1828 a 1836, y coincide, como podría esperarse, con la primera época federal. Después, la segunda, que va desde 1837 hasta 1868, refleja la época de mayor conflicto político y social que se vivió en el país y por lo tanto donde se registraron los vacíos

informativos más amplios. La tercera (1869-1889)¹³ y cuarta (1889-1911) etapas en términos políticos y estadísticos en realidad podrían constituir una sola, y la más larga por su continuidad, sin embargo, los cambios presupuestales al alza entre una y otra marcaron su diferenciación.

Pero vistas en detalle, en la primera etapa 1828-1836 (ver Tabla I y Gráfica I), el Poder Legislativo fue el que menor presupuesto tuvo pero además presentó, aún cuando conservó cierta estabilidad, una ligera tendencia a la baja que se acentuó de forma clara en el último año. Por su parte, el más estable de los tres poderes en términos financieros fue el Poder Judicial porque sus fluctuaciones fueron menos bruscas. El Poder Ejecutivo concentró los mayores gastos pero fue al mismo tiempo el que tuvo los movimientos más irregulares y que impactaron por consecuencia al gasto total. En él se concentraron las partidas relacionadas con el traslado de la capital, los pagos a la milicia y las contribuciones a los gastos de la federación, que fueron los de mayor relevancia de la época.

La segunda etapa 1844-1862 está integrada precisamente por los años de mayor inestabilidad y en consecuencia donde se registraron las mayores lagunas informativas y los sobresaltos numéricos más notorios (ver Tabla I). Por lo tanto, a pesar de que hacer estimaciones es arriesgado, se pueden apreciar ciertas tendencias. A partir de los datos de la Tabla I, se observa que en términos totales los presupuestos de egresos registraron una tendencia a la baja, a pesar de un pequeño repunte en el año 1861-62. Por su parte, las partidas de cada uno de los tres poderes tienen su propio comportamiento.

En el Poder Legislativo parece que las altas y bajas presupuestales estuvieron muy asociadas a los cambios de régimen, justo en los años que los hubo, las cifras se movieron en distintas direcciones. El Ejecutivo registró una cierta tendencia a la baja con una importante pero aparente caída en el año fiscal 1861-62. Lo que sucedió en la realidad es que en este año, por primera vez, su presupuesto total se dividió en dos, una partida denominada “gastos del Ejecutivo” y otra para del Poder Ejecutivo, al sumarlas, la tendencia a la baja persiste pero no de forma tan abrupta.¹⁴ En los hechos, es a partir de este año fiscal que comenzó lo que podría llamarse la complejización del presupuesto. Y este Poder recibió en este período, igual que en todos los

¹³ Aun cuando Paolo Riguzzi se refiere especialmente a la relación ingresos - egresos del Estado coincide en la periodización de la tercera y cuarta etapas. “A pesar del aparente equilibrio entre ingresos y gastos, que indicaría la presencia de presupuestos y balances equilibrados a lo largo de casi todo el periodo, la realidad financiera y política era diferente, al punto que es posible considerar dos etapas muy distintas en la marcha hacendaria del estado. En la primera, comprendida entre 1870 y 1888, la hacienda pública era, como se ha afirmado anteriormente, dominada por procedimientos extraordinarios: contribuciones e impuestos, reducciones de sueldos, suspensión de pagos, deuda flotante y a corto plazo”, Riguzzi, I, 1994, p.213.

¹⁴ Decreto s/n, T. VI, pp. 102 y ss., Téllez, 2006.

demás, las mayores asignaciones presupuestales. Finalmente, el Poder Judicial siguió el comportamiento más errático de los tres pero con un repunte importante en el último año del período. No cabe duda que la decisión de ampliar el número de jueces y personal administrativo, lugar a donde se destinaron esos recursos, pudiera considerarse como una evidencia de las preocupaciones que tuvo el gobierno por impartir una mejor justicia.

Las dos últimas etapas 1869-1889 y 1889-1911 estuvieron marcadas por el comportamiento del Poder Legislativo que fue el más discreto y estable de los tres. Si se observa la Tabla I su presupuesto se movió en una banda que osciló entre los 25 mil y tantos pesos como mínimo hasta los poco más de 58 mil en un movimiento que parece a la vista casi lineal cuando se grafica y se pone en proporción a los presupuestos de los otros dos poderes (ver Gráfica II); y es así porque no obstante que tuvo incrementos importantes, los que se dieron a los otros dos poderes los hacen casi imperceptibles. El presupuesto del Poder Ejecutivo tuvo una tendencia diferenciada que se aprecia con claridad en la Gráfica II (ver Tabla I), y que dio pauta precisamente a la división de la tercera y cuarta etapas. A su vez, en la tercera etapa se aprecian dos momentos, uno con un descenso lento, suave, casi constante y luego un segundo con un importante incremento presupuestal que marcó el inicio de la cuarta etapa (1889 a 1911), incremento que se prolongaría hasta el último año del período de forma un tanto irregular pero con tendencia al alza, fue de un mínimo de poco más 268 mil hasta cerca del millón y medio de pesos. El lapso que marcó la diferencia entre el antes y el después se dio de forma evidente entre 1888-89 y 1889-90. En el caso del Poder Judicial el crecimiento fue muy importante y de un mínimo de poco más de 15 mil pesos pasó a más de 125 mil. En términos porcentuales, y a lo largo de poco más de tres décadas, los tres poderes tuvieron incrementos de más del 100%, 500% y 800% respectivamente. Esto es, no obstante que el Poder Ejecutivo fue el que recibió y administró sustancialmente más ingresos que los otros dos poderes en estas dos etapas, fue el Judicial el que tuvo los mayores incrementos en términos porcentuales.

No hay que olvidar que en el ámbito del Poder Ejecutivo siempre estuvieron incluidos los gastos en seguridad (policía y ejército), las contribuciones al sostenimiento de la federación y, más tarde, a finales de siglo, los gastos incipientes en educación, salud, infraestructura, entre otros.

4. LAS DIETAS DE LOS DIPUTADOS.

Por otra parte, una de las preguntas que se plantearon al inicio de este trabajo iba en relación a las dietas que recibieron los diputados a lo largo del tiempo. Por principio habría que precisar que el número de diputados que integraron el Congreso varió de 21 al inicio de la vida independiente para concluir con 17 en la última y más larga parte del período. Esa disminución

tuvo que ver principalmente con las pérdidas territoriales que sufrió la entidad en la segunda mitad del siglo cuando se separaron Hidalgo, Morelos y Guerrero. Con el tiempo el número de legisladores se recuperó por los incrementos demográficos y la disminución del número de ciudadanos que representaba cada diputado. Fue durante el centralismo cuando el órgano legislador tuvo menos representantes, convertido en esos momentos en Asamblea Departamental, con un total de 11 miembros (ver Tabla II).

Y por cuanto a sus ingresos, no cabe duda que la mejor época de los diputados por el monto de las dietas fue la primera etapa (1828-1836) porque alcanzaron los niveles más altos, no sólo en términos nominales sino en términos reales considerando la depreciación que tuvo el dinero a lo largo del tiempo. Con todo y la recuperación que registraron hacia el final no lograron regresar a los niveles de antaño. Sólo faltaría saber si efectivamente recibieron esos recursos. No pueden dejarse de lado los señalamientos de los propios actores que advirtieron sobre las dificultades para cobrar los impuestos y controlar la evasión o las acciones que ellos mismos tomaron para reducirse las dietas en momentos críticos para las finanzas locales.

Como muestra de esto último se sabe que en 1828, de acuerdo al presupuesto de ese año, el Poder Legislativo tenía contemplado un gasto total de poco más de 84 mil pesos, lo cual incluía las dietas de 21 diputados, 12 plazas administrativas para su funcionamiento y tres partidas para gasto corriente,¹⁵ mientras que para 1836, con el mismo número de diputados, su personal se redujo a 11 plazas y tres partidas para gasto, su presupuesto sumaba apenas poco más de 53 mil pesos¹⁶ (Tabla I). ¿A dónde se dio el recorte económico? Contrario a lo que sucede en la actualidad, los diputados decidieron que la mejor contribución que podían hacer a la solución de los problemas económicos del Estado era reducirse las dietas; si se resta el gasto en este rubro en 1828 con el de 1836 la diferencia representa prácticamente los poco más de treinta y un mil pesos que disminuyó su presupuesto entre un momento y otro.

Este asunto de los gastos y de las dietas, en lo particular, había sido ampliamente discutido por los diputados y muestra los principios y disyuntivas que se plantearon entonces. Esos principios debieron conservarse como parte de la ética de los legisladores, igualmente como sucedió con otros postulados ilustrados y liberales que aunque combatidos por algunos sectores, en otros, incluidos varios legisladores, siguen en la actualidad todavía presentes en su discurso político. Precisamente en las discusiones del presupuesto de 1830-31, José Ma. Luis Mora hacía la reflexión sobre las necesidades del gobierno que iban por encima de los ochocientos mil pesos y que sus ingresos apenas significaban la mitad. Frente a la disyuntiva de subir los impuestos o de

¹⁵ Presupuesto de egresos, decreto núm. 114, T. II, pp. 67 y ss., Téllez, 2006.

¹⁶ Presupuesto de egresos, decreto núm. 475, T. II, pp. 378 y ss., Téllez, 2006.

suprimir gastos, el Congreso debía optar por lo último, en razón de que hacerlo de otra forma, “según lo demuestra la experiencia, mayores y más eficaces los conatos al fraude por parte de los súbditos”, concluía el propio Mora.¹⁷ Y cuando abordaron el tema de las dietas, el diputado Villaverde dijo

que era en cierta manera escandaloso cuando se trata de hacer grandes economías al Estado, el Congreso no comenzase por sus individuos, pues basta como ya se ha dicho que haya duda, para que si el Congreso no se decide por la parte más favorable á los intereses del erario, se crea que lo ha movido el interés personal...: que aun cuando no pudiera hacerse una cesación completa de las dietas en el tiempo del receso, podrá a lo menos proyectarse alguna rebaja proporcionada, supuestas las escases del erario.¹⁸

Vistas de forma panorámica, en esa primera etapa de 1828-1836, salvo una caída importante en el último año, las dietas representaron siempre más del 70% del presupuesto total del Poder; monto que se elevó por encima del 80% para la segunda etapa y en los inicios de la tercera para regresar en la última parte a un rango oscilante entre el 60 y 70%. Al observar el siglo de forma integral, se distingue una tendencia ligera pero consistente hacia la baja (ver Tabla II). Resulta revelador que salvo el año excepcional de 1847-1848, las dietas siempre representaron en promedio más del 60% del presupuesto recibido por ese Poder para el siglo XIX. Sin embargo, hay que tener precaución con la falsa impresión de lo que significaron en la totalidad del presupuesto porque tienen que contrastarse, para tener una mejor idea, con el hecho de que este Poder siempre tuvo una estructura burocrática muy pequeña y más si se aprecia en relación a los otros dos; hecho que se confirma cuando se observan los desgloses presupuestales. Sólo a manera de ejemplo. En 1828 el Poder Legislativo contaba con 12 trabajadores administrativos por 21 diputados¹⁹ mientras que hacia finales de la primera década del siglo, en 1908, la relación era de 25 por 17.²⁰ La proporción entre diputados y administrativos se había invertido pero aun así la situación no podía compararse ni remotamente con lo sucedido en los poderes Ejecutivo y Judicial, su personal administrativo se había multiplicado varias veces hacia el final del período. Aquél sólo tenía una presencia en la capital, éstos tenían personal distribuido en amplias zonas de la entidad a través de las escuelas, la milicia, los ayuntamientos, los juzgados, etc.

No obstante, y a pesar de esas aparentes limitaciones, su producción legislativa fue intensa aunque no constante (ver la Tabla III). De allí que resulte contradictorio que frente al aumento de

¹⁷ Sesiones sostenidas por el Congreso..., 1830, p.12.

¹⁸ Sesiones sostenidas por el Congreso..., 1830, p.16.

¹⁹ Presupuesto de egresos, decreto núm. 114, T. II, pp. 67 y ss., Téllez, 2006.

²⁰ Presupuesto de egresos, decreto núm. 30, T. XXX, pp. 354 y ss., Téllez, 2006.

personal administrativo de apoyo no se registrara un aumento en su productividad. Si se compara el número de leyes que se promulgaron para los períodos 1824-1834 y 1900-1910, con todos los contrastes políticos y económicos que diferencia a cada uno, se aprecia sorpresivamente que en el primero se promulgaron 520 leyes y decretos frente a los 305 del segundo. Pero si se observan otros períodos similares sólo en el de 1869-1879 hubo una mayor productividad y superó con creces a todas las demás: 832 leyes y decretos (ver Tabla III). Y más sorprendente resultan estos números si se tiene en cuenta que, de acuerdo al presupuesto de gastos de 1879, había 17 diputados por 17 trabajadores administrativos; con la particularidad de que la “Contaduría de Glosa” ya se había constituido en un órgano independiente al interior del propio poder legislativo y allí laboraban ¡11! trabajadores administrativos de los 17 que había en total. Pero de los seis restantes apenas cuatro apoyaban directamente el quehacer parlamentario porque dentro de estos últimos estaban incluidos un “mozo de oficios” y un “portero”, que muy probablemente nada tenían que hacer en el proceso legislativo; así las cosas, apenas cuatro trabajadores apoyaban la actividad central de este Poder: legislar.²¹

También resulta interesante hacer la comparación de los ingresos entre los titulares de los tres poderes y, sobre todo, compararlos con los de los empleados ubicados en la parte más baja de la administración. Para efectos ilustrativos puede hacerse en cuatro momentos distintos. Una de las primeras cosas que sobresalen en la Tabla IV es que el titular del ejecutivo siempre tuvo mejor salario que los titulares de los otros dos poderes y que entre 1879 y 1910 tuvo en sus ingresos un incremento del 200%; en ningún otro caso se registraron alzas de esas proporciones. De los titulares del Poder Judicial y el Poder Legislativo fueron éstos los que mayor pérdida de poder adquisitivo tuvieron al final del período mientras el del Ejecutivo fue en sentido inverso y con incrementos muy importantes al final. Estas diferencias salariales son una muestra de que el Ejecutivo, como un reflejo de lo que sucedía en el ámbito federal, había aumentado su poder en el control del Estado. Y si se compara el salario del gobernador con el salario del “portero”, no sólo queda evidenciada de cómo fue aumentando la distancia entre ellos sino que muestra con claridad la polarización que se vivía en la administración pública y en toda la sociedad (ver Tabla IV).

Tabla IV.

FUNCIONARIO	SALARIO 1828 ²²	%	SALARIO 1850 ²³	%	SALARIO 1879 ²⁴	%	SALARIO 1910 ²⁵	%

²¹ Presupuesto de egresos, decreto núm. 4, T. XV, pp. 8 y ss., Téllez, 2006.

²² Presupuesto de egresos, decreto núm. 114, T. II, pp. 67 y ss., Téllez, 2006.

²³ Presupuesto de egresos, decreto núm. 22, T. V, pp. 22 y ss., Téllez, 2006.

Gobernador	5,000	100	4,000	100	4,000	100	12,001	100
Ministro o Magistrado	3,500	70	3,000 / 2,400*	75	2,400 / 2,300*	60	3,000	24.9
Diputado	3,000	60	2,000	50	1,800	45	2,340	19.4
Portero	365	7.3	250	6.2	200	5	354	2.9

*Sueldo de presidente y ministro respectivamente.

4. COMENTARIOS FINALES.

A partir de la información que se tiene podría decirse que más allá de las tendencias que se aprecian en las distintas etapas, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, a diferencia del Poder Ejecutivo, fueron los que guardaron la mayor estabilidad a lo largo del siglo, los que menos saltos o fluctuaciones resintieron en sus presupuestos de egresos. Y de estos dos, fue el Legislativo el que mayor estabilidad presupuestal registró pero también el que tuvo menos ingresos, al menos la mayor parte del tiempo. El lapso que estuvo por encima del Poder Judicial fue entre 1869-1889, tiempo en el que el presupuesto de los juzgados ubicados en los municipios era asignado a los ayuntamientos, vía el Ejecutivo. Fue este Poder, por su lado, el que tuvo la constante de que siempre se le asignaron las mayores cantidades de recursos aunque en contra partida fue el que tuvo las mayores inconsistencias.

En buena medida el comportamiento presupuestal del Poder Legislativo se debió a que siempre contó con menos personal administrativo que los otros dos poderes; su composición osciló la mayor parte del tiempo de 21 a 17 diputados, los cuales sesionaron siempre en la capital del Estado y con escaso personal administrativo de apoyo. Por su parte, en términos del personal de apoyo, el Poder Judicial registró un crecimiento importante hacia el final del período y el Ejecutivo, por estar bajo su control la policía, el ejército, las escuelas, los hospitales, entre otras instituciones, contó con una mayor cantidad que los demás y siempre en ascenso.

Por otro lado, en efecto, las finanzas estatales transitaron muy lentamente a lo largo del tiempo, con tropiezos y retrocesos, hacia un modelo de tipo moderno aunque con resabios importantes de un régimen tradicionalista. En las primeras décadas los gastos administrativos se concentraron precisamente en el pago de salarios del personal administrativo, el cual comprendía también a los miembros del ejército, y en los recursos destinados tanto a la manutención de la federación como a los cambios de régimen. El gasto social, limitado prácticamente a educación, salud y obra pública, apareció con lentitud en la última parte del siglo.

²⁴ Presupuesto de egresos, decreto núm. 4, T. XV, pp. 8 y ss., Téllez, 2006.

²⁵ Presupuesto de egresos, decreto núm. 114, T. XXXI, pp. 103 y ss., Téllez, 2006.

En la Tabla I se refleja claramente el momento en el que se logró la pacificación y consolidación del régimen liberal a finales de los años sesenta del siglo porque es a partir de allí cuando la información cuantitativa comenzó a fluir de manera constante y sistemática. Igualmente muestra cambios importantes en el ejercicio fiscal 1889-1890, cuando registró aumentos evidentes en los presupuestos de egresos y que según Paolo Riguzzi fueron el inicio de un proceso reformador que le permitió a la entidad salir de lo que llamó “el estado mínimo”.

Lo anterior constituye parte de una primera respuesta a la pregunta que se hacía al inicio del trabajo de saber cuál había sido el comportamiento del Poder Legislativo a través de los presupuestos locales a lo largo del siglo XIX y su relación con los presupuestos de los otros dos poderes.

TABLA I²⁶

	AÑOS	P. LEGISLATIVO	P. EJECUTIVO	P. JUDICIAL	TOTAL
1.	1828-29	84,229	385,128	119,672	589,029
2.	1829-30	83,261	295,541	125,662	504,464
3.	1830-31	79,029	308,425	125,512	512,966
4.	1831-32	79,029	316,980	128,842	524,851
5.	1832-33	75,943	307,952	121,992	505,887
6.	1833-34	74,000	367,537	137,502	579,039
7.	1835-36	53,183	318,410	119,369	490,962
8.	1844	37,600	499,541	180,250	717,391
9.	1846	35,200			678,761
10.	1847-48	148,279	408,671	130,400	687,350
11.	1848-49	73,345	352,439	130,400	556,184
12.	1849-50	78,275	391,377	155,265	624,917
13.	1850-51	48,750	321,169	121,222	491,141
14.	1851-52	48,750	297,255	121,242	467,247
15.	1852-53	49,150	309,675	127,617	486,442
16.	1861-62	56,450	170,232	193,932	528,690
17.	1869-70	30,040	305,234	71,010	406,284
18.	1870-71	25,960	313,441	15,480	354,881
19.	1871-72	31,705	316,291	23,895	371,891
20.	1872-73	32,420	363,757	24,295	420,472
21.	1873-74	33,816	320,506	24,395	378,717
22.	1874-75	33,816	327,135	24,395	378,717*
23.	1875-76	46,336	383,077	24,595	398,066
24.	1876-77	41,890	383,077	24,995	449,962
25.	1877-78	41,890	371,190	24,995	438,075
26.	1878-79	42,090	337,728	24,995	404,813
27.	1879-80	42,090	321,048	24,995	388,133
28.	1880-81	42,090	320,868	24,995	387,953
29.	1881-82	42,455	295,097	24,995	362,547
30.	1882-83	42,455	294,473	25,095	362,023
31.	1883-84	42,355	305,167	25,095	372,617
32.	1884-85	42,355	306,093	25,095	373,543
33.	1885-86	46,335	289,888	25,275	361,498
34.	1886-87	42,620	268,077	25,275	335,972
35.	1887-88	42,620	272,682	25,275	340,577
36.	1888-89	42,620	275,063	25,275	342,958
37.	1889-90	53,778	443,553	71,781	569,113
38.	1890-91	53,435	670,605	71,517	795,557
39.	1891-92	52,893	693,847	74,613	821,353
40.	1892-93	52,893	693,847	74,613	821,353
41.	1893-94	55,851	749,693	74,861	880,405
42.	1894-95	55,851	757,775	74,781	888,407
43.	1895-96	55,851	790,375	77,119	923,344
44.	1896-97	54,847	759,003	77,313	891,164
45.	1897-98	55,237	813,219	89,627	958,083
46.	1898-99	55,354	881,060	87,641	1,024,055
47.	1899-00	56,407	912,930	89,488	1,058,826
48.	1900-01	55,699	918,879	92,299	1,066,877
49.	1901-02	55,699	923,232	94,890	1,073,822
50.	1902-03	56,560	1,038,287	104,144	1,198,992
51.	1903-04	55,475	1,246,469	110,412	1,412,357
52.	1904-05	55,547	1,208,048	107,211	1,370,807
53.	1905-06	55,547	1,302,062	107,755	1,465,364
54.	1906-07	55,547	1,389,221	110,065	1,554,834
55.	1907-08	58,106	1,405,945	120,129	1,584,181
56.	1908-09	57,999	1,348,709	119,610	1,526,318
57.	1909-10	57,999	1,411,346	125,392	1,594,737
58.	1910-11	58,112	1,447,696	125,392	1,631,200

Notas: Se han eliminado los centavos y eso en muchos casos pudo alterar en un peso las sumas.
 * Este año de "1874-75" se declaró vigente el presupuesto del año anterior y por ello las partidas de gasto son las mismas.

²⁶ Las cifras que se presentan en esta tabla fueron extraídas de los decretos mexiquenses de cada año; todos ellos pueden ser consultados en Téllez, 2006.

TABLA II

	AÑOS	No. DIP.	DIETAS	% DEL PRESUPUESTO DEL PODER	% DE LAS DIETAS SOBRE EL TOTAL DEL PRESUPUESTO
1.	1828-29	21	63,000	74.8%	10.7%
2.	1829-30	21	63,000	75.6%	12.4%
3.	1830-31	21	63,000	79%	12.2%
4.	1831-32	21	63,000	79.7%	12%
5.	1832-33	21	63,000	82.9%	12.4%
6.	1833-34	21	63,000	85.1%	10.8%
7.	1835-36	21	32,103*	60.3%	6.5%
8.	1844	11	27,500	73.1%	3.8%
9.	1846	11	27,500	78.1%	4%
10.	1847-48	21	63,000	42.4%	9.1%
11.	1848-49	21	63,000	85.8%	11.3%
12.	1849-50	22	66,000	84.3%	10.5%
13.	1850-51	21	42,000	86.1%	8.5%
14.	1851-52	21	42,000	86.1%	8.9%
15.	1852-53	21	42,000	85.4%	8.6%
16.	1861-62	25	50,000	88.5%	9.4%
17.	1869-70	13	26,000	86.5%	6.3%
18.	1870-71	15	22,500	86.6%	6.3%
19.	1871-72	15	27,000	85.1%	7.2%
20.	1872-73	16	28,800	88.8%	6.8%
21.	1873-74	16	28,800	85.1%	7.6%
22.	1874-75	16	28,800	85.1%	7.6%
23.	1875-76	16	28,800	62.1%	11.6%
24.	1876-77	17	30,600	73%	6.8%
25.	1877-78	17	30,600	73.04%	6.9%
26.	1878-79	17	30,600	72.7%	7.5%
27.	1879-80	17	30,600	72.7%	7.8%
28.	1880-81	17	30,600	72.7%	7.8%
29.	1881-82	17	30,600	72%	8.4%
30.	1882-83	17	30,600	72%	8.4%
31.	1883-84	17	30,600	72.2%	8.2%
32.	1884-85	17	30,600	72.2%	8.1%
33.	1885-86	17	34,680	74.8%	9.5%
34.	1886-87	17	30,600	65.63%	9.1%
35.	1887-88	17	30,600	71.7%	8.9%
36.	1888-89	17	30,600	71.7%	8.9%
37.	1889-90	17	40,828.9	75.9%	7.1%
38.	1890-91	17	40,828.9	76.4%	5.1%
39.	1891-92	17	40,828.9	77.1%	4.9%
40.	1892-93	17	40,828.9	77.1%	4.9%
41.	1893-94	17	40,828.9	73.1%	4.6%
42.	1894-95	17	40,828.9	73.1%	4.5%
43.	1895-96	17	40,828.9	73.1%	4.4%
44.	1896-97	17	39,774.05	72.5%	4.4%
45.	1897-98	17	39,774.05	72%	4.1%
46.	1898-99	17	39,774.05	71.8%	3.8%
47.	1899-00	17	39,774.05	70.5%	3.7%
48.	1900-01	17	39,774.05	71.4%	3.7%
49.	1901-02	17	39,774.05	71.4%	3.7%
50.	1902-03	17	39,774.05	70.3%	3.3%
51.	1903-04	17	39,774.05	71.6%	2.8%
52.	1904-05	17	39,774.05	71.6%	2.9%
53.	1905-06	17	39,774.05	71.6%	2.7%
54.	1906-07	17	39,774.05	71.6%	2.5%
55.	1907-08	17	39,883.02	68.6%	2.5%
56.	1908-09	17	39,774.05	68.5%	2.6%
57.	1909-10	17	39,774.05	68.5%	2.4%
58.	1910-11	17	39,774.05	68.4%	2.4%

*En "1835-36" aunque los diputados ganaban la misma dieta la suma que da el presupuesto de gastos no es de 63,000 pesos sino de 32,103. Lo más seguro es que no hubiera 21 diputados pero la fuente no lo aclara.

TABLA III

AÑO	No. Dec.	AÑO	No. Dec.	AÑO	No. Dec.	AÑO	No. Dec.	AÑO	No. Dec.
1824	32	1846	8 ²	1861	48	1880	70	1894	32
1825	25	1846	28 ³	1861	8 ⁷	1881	3	1895	5
1826	26	1846	10 ⁴	1862	19 ⁷	1881	47	1895	37
1827	13	1847	59 ⁴	1867	1	1882	50	1896	33
1828	40	1847	22 ⁵	1868	96	1883	43	1897	32
1829	60	1848	37 ⁶	1869	61	1884	52	1898	26
1830	42	1848	7 ⁵	1870	20	1885	1	1899	2
1827	88	1849	19 ⁴	1870	1	1884	1	1899	29
1830	17	1849	46 ⁶	1870	62	1885	46	1900	22
1831	29	1850	44	1871	63	1886	67	1901	3
1832	35	1851	1	1872	61	1887	9	1901	24
1833	93	1851	49	1873	67	1887	22	1902	30
1834	20	1852	44	1874	57	1888	49	1903	4
1837	5 ¹	1853	3	1875	92	1889	2	1903	26
1838	1 ¹	1855	8 ⁷	1875	1	1889	61	1904	22
1840	16 ¹	1856	4 ⁷	1876	76	1890	64	1905	37
1841	1 ¹	1857	9 ⁷	1876	9	1891	3	1906	26
1842	4 ¹	1857	7	1877	72	1891	63	1907	29
1843	2 ¹	1857	4 ⁷	1878	68	1892	69	1908	28
1844	22 ²	1860	3 ⁷	1879	2	1893	6	1909	31
1845	25 ²	1861	11 ⁷	1879	50	1893	32	1910	23
	596		423		934		760		501

¹ Disposiciones de la Junta Departmental.

² Disposiciones de la Asamblea General.

³ Decretos expedidos por el gobierno provisional del Lic. Francisco Olaguibel.

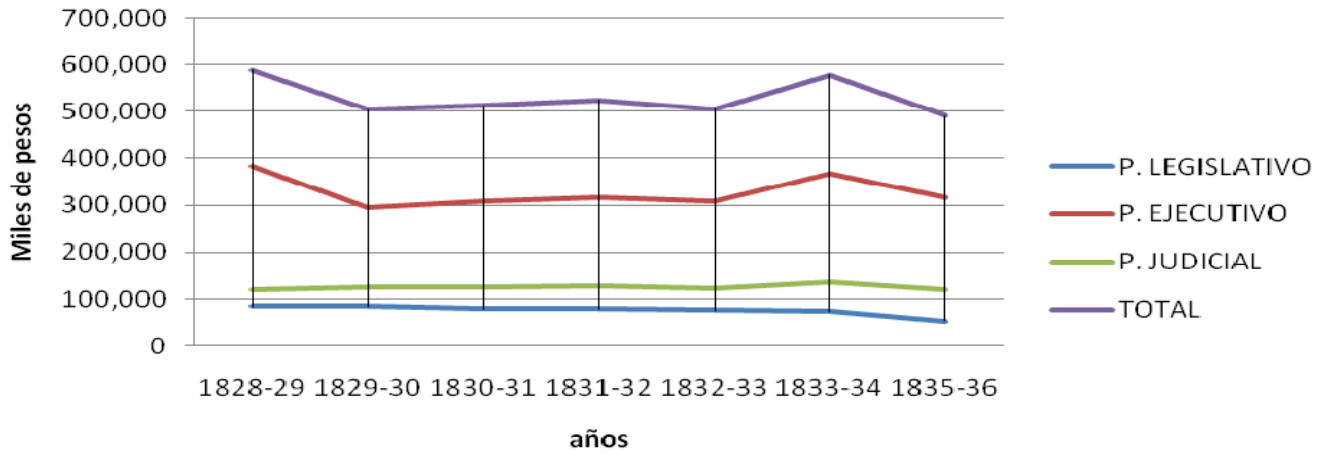
⁴ Decretos expedidos por la Legislatura extraordinaria.

⁵ Decretos expedidos por la Junta Legislativa.

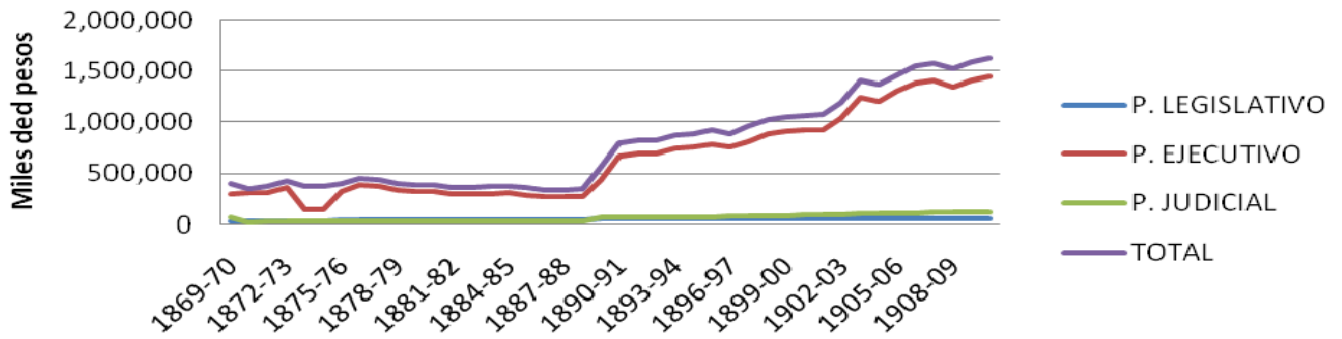
⁶ Primera Legislatura Constitucional.

⁷ Decretos expedidos por el Ejecutivo del estado.

Gráfica I



Gráfica II



BIBLIOGRAFÍA CITADA.

Cárdenas, Jaime

“Una interpretación macroeconómica del México del siglo XIX”, Enrique Cárdenas (compilador), *Historia Económica de México*, El Trimestre Económico FCE, 2004.

Constituciones

Constituciones del Estado de México 1827, 1861, 1870 y 1917, edición preparada por Mario Colín, México, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1974.

Macune Jr., Charles

El Estado de México y la Federación Mexicana, México, FCE, 1978.

Memoria presentada a la H Legislatura del Estado de México por el C. Gobernador Constitucional del mismo, Mariano Riva Palacio, en cumplimiento de la fracción 4ª del artículo 71 de la Constitución del Estado, leída en las sesiones de los días 3, 6 y 7 de marzo de 1871, por el C. Jesús Fuentes y Muñiz, Srío. General del Gobierno, Toluca, Tip. del Instituto Literario dirigida por Pedro Martínez, 1871.

Memoria de la administración pública del Estado de México presentada a la XV Legislatura por el Gobernador Constitucional General José Vicente Villada. Cuatrienio de 1889 a 1893, Toluca, s/i.

Marichal, Carlos

“La hacienda pública del Estado de México desde la independencia hasta la república restaurada, 1824-1870”, Carlos Marichal, Manuel Miño y Paolo Riguzzi, *El primer siglo de la hacienda pública del Estado de México 1824-1923. Historia de la Hacienda Pública del Estado de México*, tomo I, México, El Colegio Mexiquense, Gobierno del Estado de México, 1994.

Marichal, Carlos; Manuel Miño y Paolo Riguzzi (compiladores),

Memorias de los gobernadores del Estado de México. El ramo de hacienda 1824-1857. El primer siglo de la hacienda pública del Estado de México 1824-1923. Historia de la Hacienda Pública del Estado de México, tomo II, México, El Colegio Mexiquense, Gobierno del Estado de México, 1994.

Riguzzi, Paolo

“El difícil camino hacia la madernidad: la hacienda pública del Estado de México, 1870-1923”, Carlos Marichal, Manuel Miño y Paolo Riguzzi, *El primer siglo de la hacienda pública del Estado de México 1824-1923. Historia de la Hacienda Pública del Estado de México*, tomo I, México, El Colegio Mexiquense, Gobierno del Estado de México, 1994.

Téllez, Mario (compilador),

Compilación de Decretos del Congreso del Estado de México 1824-2005, un DVD, México, LV Legislatura, ITESM, UAM-Cuajimalpa, 2006.