

## La Secretaría de Hacienda y la modernización de las estadísticas, 1876-1910

## The Ministry of Finance and the Modernization of Statistics, 1876-1910

Luz María Uthhoff López  
Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa  
luzuthhoff@gmail.com



DOI: [10.24901/rehs.v40i158.312](https://doi.org/10.24901/rehs.v40i158.312)



La Secretaría de Hacienda y la modernización de las estadísticas, 1876-1910 por Luz María Uthhoff López se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

**Fecha de recepción:** 8 de junio de 2017

**Fecha de aprobación:** 11 de julio de 2018

### RESUMEN:

El propósito de este trabajo es aproximarnos al examen de cómo las estadísticas se fueron convirtiendo para el Estado moderno en un insumo básico de la hacienda pública, y cómo se configuraron en una forma particular de lenguaje, en el que a través de las cifras oficiales se indicaba el comportamiento hacendario. Estas estadísticas pretendieron medir la riqueza nacional, su proceso de crecimiento, para así poder compararla con otros países, así como hacer predecible su comportamiento. Cabe señalar que el desarrollo de la hacienda pública durante el siglo XIX implicó la formación de nuevas instituciones para su desempeño, y para todas ellas la formalización estadística fue prioritaria, y ello no sólo era una cuestión técnica sino también política.

### Palabras clave:

Estadísticas, hacienda pública, modernización administrativa, funcionarios públicos, saberes especializados.

### ABSTRACT:

This paper sets out to examine how statistics gradually emerged as a fundamental element of public finances for the modern State, and how they became configured into a specific kind of

language through which official numbers were made to represent the behavior of public finances. These statistics were developed to measure national wealth and its growth process so as to permit comparisons with other countries and make its future behavior predictable. It is important to note that the evolution of public finances in the 19<sup>th</sup> century also entailed creating new institutions to perform its functions, and that formalizing statistical methods was a priority for all those agencies, not only as a technical issue but also a political one.

**Keywords:**

Statistics, public finances, administrative modernization, bureaucrats, specialized knowledge.

Desde la tercera década del siglo XIX,<sup>1</sup> existió entre la elite ilustrada la preocupación por la estadística en México, pero no fue sino hasta finales de ese siglo cuando se institucionalizó, centralizó y aplicó en forma más sistemática al conjunto de la administración pública. El gobierno porfirista, bajo el lema de “menos política, más administración”, transformó la administración, tratando de que funcionara de acuerdo a los cánones modernos de los países desarrollados.<sup>2</sup> El interés por medir, cuantificar y clasificar el territorio y la población, y destacadamente la economía, fue una constante durante este régimen.<sup>3</sup> Todas las dependencias administrativas se sumaron a esta labor, pero fueron principalmente las Secretarías de Fomento y la de Hacienda las que por sus funciones lograron una mayor sistematización y elaboración de trabajos estadísticos.<sup>4</sup> A la primera correspondió la contabilidad nacional; a la segunda, la fiscal. Con ello la estadística, apunta Mauricio Tenorio, se convirtió en la tecnología del poder y del funcionamiento de la política científica de fines del siglo XIX.<sup>5</sup>

Así, la modernización de los métodos estadísticos fue pieza clave para el desarrollo del nuevo orden administrativo, pero sobre todo para el hacendario.<sup>6</sup> La misma evolución de esta disciplina estuvo muy ligada al interés de los Estados por ubicar y cuantificar a sus contribuyentes. Para Bourdieu no es una casualidad la vinculación entre el Estado y las estadísticas, pues, de acuerdo con los historiadores, el Estado comienza con la aplicación de los inventarios, las investigaciones sobre los bienes estuvieron bajo la lógica de los impuestos porque, para recaudarlos, hay que saber lo que posee la gente.<sup>7</sup> Por su parte Carmagnani expone que junto a la activación e implementación del presupuesto se requirió el nacimiento de instituciones económicas y políticas, y entre ellas estuvo la estadística oficial, pues, sin estimar la riqueza nacional era imposible calcular la oferta de bienes públicos ni estimar las nuevas imposiciones necesarias para cubrir dicha oferta.<sup>8</sup>

Cabe señalar que, desde el inicio del periodo independiente, el nuevo Estado tuvo el interés por recopilar los datos estadísticos, pero ante las continuas crisis políticas de la federación fueron principalmente las entidades estatales las que lograron recopilar datos estadísticos más continuos.<sup>9</sup> Barrera Lavallo señala que, desde 1823, en la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores se expone que “Desde los primeros años de la Independencia ordenó la Junta Provisional que las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos fuesen recogiendo los elementos necesarios para formar la Estadística”. Pero sólo la Provincia de Michoacán logró recabar los datos requeridos y se pensó que ello podía ser un ejemplo para los demás estados.<sup>10</sup>

El propósito de este trabajo es aproximarnos al examen de cómo las estadísticas se fueron convirtiendo en un insumo básico de la hacienda pública liberal, y cómo se configuraron en una forma particular de lenguaje, en el que a través de las cifras oficiales se indicaba su desempeño.<sup>11</sup> Estas estadísticas pretendieron medir la riqueza nacional, su proceso de crecimiento, para así poder compararla con otros países, así como hacer predecible su comportamiento.<sup>12</sup> Así, el desarrollo de la hacienda pública, durante la segunda mitad del siglo XIX, implicó la formación de nuevas instituciones y, para todas ellas, la formalización estadística fue prioritaria, y no sólo era una cuestión técnica sino también política.

Se puede decir que la modernización de las estadísticas, junto a la mejor supervisión de los ingresos y de los egresos, fue fundamental para que el gobierno lograra el control del presupuesto, permitiendo su proyección,<sup>13</sup> implementación y la rendición de cuentas ante el Congreso.<sup>14</sup> También le permitió un mejor dominio político-administrativo. Además, las cifras oficiales tuvieron carácter simbólico al exhibir, por medio de la propaganda del régimen, la buena marcha económica y de las finanzas tanto al interior como al exterior del país. Fue un medio más adecuado, “científico”, para mostrar la solidez del gobierno. Planteamos que para esta modernización fue necesario que se llevaran a cabo una serie de cambios institucionales, así como la participación de profesionistas y saberes especializados. Por lo regular, estos cambios administrativos fueron precedidos por la formación de comisiones, reunión de expertos, quienes terminaron dando forma a la organización de las nuevas instituciones. Las *Memorias de Hacienda*<sup>15</sup> elaboradas por la Secretaría de Hacienda fueron uno de los indicadores más importantes para ver la capacidad del Estado de ordenar y sistematizar los presupuestos de la nación, y las estadísticas se constituyeron en una de las herramientas fundamentales para su elaboración.

### Las instituciones, los funcionarios y los saberes

El primer gran cambio institucional durante esos años encaminado a la modernización de la estadística aplicada a la administración fue la creación de la Dirección General de Estadística (DGE) en 1882,<sup>16</sup> adscrita a la Secretaría de Fomento.<sup>17</sup> Su función principal fue “pedir, compilar, clasificar y publicar periódicamente, por cuadros comparativos, todos los datos concernientes a este ramo”.<sup>18</sup> El examen de cómo fue diseñada y cuál fue el desempeño de esta dependencia permite comprender el interés que tuvieron los funcionarios de esos años por modernizar los registros estadísticos y hacer de ellos una herramienta básica para la gobernabilidad. También nos permite observar el papel destacado que tuvieron los especialistas en el diseño de los lineamientos básicos para esta modernización. En principio, se formó una comisión,<sup>19</sup> integrada por Francisco Ramírez y Rojas y Antonio Peñafiel, ambos reconocidos como destacados estadísticos. En la *Memoria de Fomento*<sup>20</sup> presentaron su informe en el que delinearón el modelo estadístico que debía adoptar la administración pública. La forma en que procedió esta comisión muestra cómo se transmitían y circulaban los saberes especializados en esos años,<sup>21</sup> pues, era común que los intelectuales mexicanos miraran hacia Europa para explicar lo que acontecía en México,<sup>22</sup> y también siguieran los lineamientos básicos de uso común en la administración pública europea para adaptarla a la nuestra.<sup>23</sup> En este caso, los miembros de la comisión, primero, consultaron los textos especializados, después revisaron las propuestas de los diferentes

Congresos internacionales celebrados al respecto y,<sup>24</sup> por último, estudiaron distintos modelos estadísticos que funcionaban en otros países. De acuerdo a su investigación, los funcionarios enfatizaban la necesidad de hacer de la estadística una ciencia aplicada a la administración, al respecto señalaban que la estadística era una ciencia y no debería verse como una simple acumulación de números “sin darles aplicación y sin deducciones prácticas”;<sup>25</sup> por el contrario, esta información debe influir en las decisiones de los asuntos administrativos, y “adquirir intervención directa en todos los ramos de la economía y administración públicas”. Esto es, debe dejar de ser una ciencia “pasiva para auxiliar de un modo eficaz a la administración”.<sup>26</sup> Asimismo, definían cuáles debían ser los rubros básicos que cuantificar sobre la población, el territorio, la economía, incluyendo la instrucción pública y la administración en general. Especial interés le confirieron a la realización de los censos. Así, uno de los resultados destacados del trabajo de esta Dirección fue la elaboración, bajo la supervisión de Peñafiel, del primer censo nacional de población en 1895, mismo que se replicaría en 1900 y en 1910.

Sin duda, este informe deja ver la importancia crucial que le otorgaban estos funcionarios a la estadística como una ciencia aplicada para la administración. Esta disciplina era fundamental para hacer una administración científica y los funcionarios debían orientarse y tomar sus decisiones de acuerdo a su información.

Además de esta función operativa de las estadísticas destacada por los especialistas, también la unificación y homogeneización de los registros contables permitió al Estado la difusión de los conocimientos sobre el territorio y sus recursos naturales, pues, como observa Desrosières, el Estado republicano representa a la sociedad completa, a través de la representación electoral, pero también mediante las estadísticas, “que se vuelven el espejo de la nación, y ya no simplemente el espejo del príncipe”.<sup>27</sup>

Para el gobierno porfirista, la elaboración de estos registros requirió contar con nuevos grupos calificados y saberes especializados.<sup>28</sup> La modernización administrativa y la formulación de las políticas públicas estuvieron vinculadas a la emergencia de grupos técnicos y burocráticos, y a la evolución de ciertas formas de saber social.<sup>29</sup> Como se mencionó, fueron básicamente las Secretarías de Fomento y Hacienda en donde se establecieron oficinas especializadas para los registros estadísticos, y con la creación de la DGE, ésta funcionó como capacitadora de la nueva burocracia requerida.<sup>30</sup>

Así, en estas secretarías se fueron integrando profesionistas, algunos de ellos abogados<sup>31</sup> e ingenieros, pero destacaron los contadores egresados de la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA), ya que contaban con una formación más especializada.<sup>32</sup> Esta escuela, acorde con las nuevas demandas de la modernización administrativa, modificó y diversificó sus carreras,<sup>33</sup> ofreciendo, además de la carrera de Empleado Contador, la de Perito Empleado de la Administración Pública y la de Aspirante a la Carrera Consular. Pero la carrera de contador adquirió mayor relevancia, al grado que se puede decir que fue el semillero principal de los empleados de hacienda, pues, las otras carreras tuvieron una vida corta y tendieron a desaparecer. Como parte de su estructura curricular estuvo la Estadística y la Economía Política. Cabe decir que, los contadores en México tenían una larga historia, desde el periodo colonial

fueron necesarias sus labores para llevar a cabo las Cuentas Reales. Durante el siglo XIX se formaron diversas escuelas comerciales cuya preocupación fue la enseñanza de la contabilidad para atender el crecimiento de firmas productivas y mercantiles y, al mismo tiempo, dotar de contadores a la hacienda pública.<sup>34</sup> Tal vez, esta fuerte tradición y el lugar que ocuparon en distintos momentos hizo que los contadores tuvieran un papel preponderante en la administración hacendaria, y ello ayude a explicar la tardía creación de la carrera de economía.<sup>35</sup> En su estudio, Mauricio Tenorio, examina cómo por esos años este nuevo grupo de tecnócratas por medio de ensayo y error, y en un continuo aprendizaje de la técnica de gobernar y administrar, fueron capacitándose hasta lograr una administración más centralizada y moderna que promocionara los intereses económicos, tanto privados como estatales, y permitiera un mejor control social.<sup>36</sup>

### Las estadísticas y el desempeño de la Secretaría de Hacienda

Junto a la labor realizada por la Secretaría de Fomento, también Hacienda fue formalizando y regularizando sus registros contables, éstos no sólo ordenaron información sobre las finanzas públicas, como tradicionalmente lo venían haciendo las *Memorias de Hacienda*,<sup>37</sup> sino que también concentraron datos sobre comercio exterior, minería, la industria y las instituciones de crédito.<sup>38</sup> Para esta secretaría contar con estadísticas más certeras fue fundamental para poder desempeñar sus funciones de asignación del presupuesto, ejecución y presentación de la cuenta pública al Congreso.<sup>39</sup>

Ciertamente, no se entendería el importante desarrollo adquirido por esta disciplina, sin el marcado proceso de centralización que vivió la hacienda pública durante esos años, en un contexto de crecimiento económico, sobre todo, del sector externo vinculado al mercado mundial. En la medida que crecieron y se diversificaron los sectores productivos, se ampliaron las funciones hacendarias, y para estas nuevas funciones se requirió contar con registros confiables y adecuados. Así, la Secretaría de Hacienda llevó a cabo toda una serie de reformas, paralelamente a la modernización de los sistemas contables, tendientes a lograr una mayor centralización de las oficinas de hacienda y una mayor eficiencia en la recaudación y en el gasto. A la larga, esta secretaría ocuparía un papel relevante en el proceso de modernización administrativa, colocándose en la última fase del gobierno de Porfirio Díaz como una secretaría clave de la administración pública.

En general, durante el Porfiriato empezó a tener mayor periodicidad la elaboración de las *Memorias de Hacienda*, así como la Exposición de Motivos y la presentación ante el Congreso de la Cuenta Pública. Sin embargo, ello no fue un logro inmediato ni progresivo, pues, todavía las *Memorias* de 1875-1876, 1881-1882 y 1890-1891 dejaron de publicarse. También, cada vez fue más común la incorporación de cuadros y tablas no sólo en los anexos, sino en la parte expositiva, como parte de la explicación y sustentación del estado que guardaba la hacienda pública. En este proceso de regularización de la estadística fiscal ubicamos dos etapas: una primera, de reformas administrativas, en la que sobresale la labor de Matías Romero; y, una segunda, encabezada por José Yves Limantour, que marcaría un hito al lograr la regularización de los registros estadísticos.

Así, durante la segunda mitad del siglo XIX hubo algunos avances en la elaboración de registros estadísticos, como el *Cuadro sinóptico de la República Mexicana* publicado por Miguel Lerdo de Tejada en 1856, donde expuso una estimación de la riqueza pública. También el estadístico, Antonio García Cubas, redactó en 1859 un *Atlas geográfico y estadístico de la República Mexicana*, previamente a la discusión y aprobación del presupuesto de 1861, este último considerado por Carmagnani el primer presupuesto moderno de México.<sup>40</sup> Pero no fue hasta después de la restauración de la República cuando empezaron a regularizarse las estadísticas oficiales. Para los especialistas y funcionarios de la época las variables necesarias que considerar eran la población, el valor de la propiedad urbana y rural, la producción agrícola, la producción minera, la producción manufacturera y el comercio exterior. Todos ellos coincidían en conferir a las estadísticas la importancia de una brújula para orientar el desarrollo económico. Así, en 1869, García Cubas elabora el *Cuadro Sinóptico correspondiente al año económico de 1868 a 1869*, como parte de la *Exposición que el Ejecutivo dirige al Congreso de la Unión*. En este cuadro, además del cálculo de la población, el valor de la propiedad, de la producción minera y de las manufacturas textiles, también se estimaban los bienes federales, la deuda pública, los ingresos y el gasto federal.

No obstante, y pese al avance que significa este tipo de publicaciones, también se observa por esos años una constante preocupación en la deficiencia e irregularidad de los registros contables. Si se revisan las *Memorias* de 1868 a 1892, es común encontrar que los secretarios señalaran la carencia o la deficiencia de ellos, ya sea porque no se elaboraron o porque eran incompletos, para ejercer un plan de Hacienda adecuado.<sup>41</sup> También se exponía la falta de personal calificado. Por lo que existió entre los encargados de hacienda la tendencia a realizar diagnósticos y proponer medidas para resolverlos.<sup>42</sup> Tal vez ello explique la multiplicación durante esos años de reglamentos, circulares, leyes y decretos destinados a ordenar y normar el funcionamiento de Hacienda, destacando siempre el interés prioritario por modernizar la contabilidad.

Seguramente estas deficiencias en las estadísticas limitaron la capacidad del gobierno federal para proyectar, ejecutar e informar sobre el presupuesto, pues, al no contar con cifras adecuadas no se podía estimar la capacidad impositiva de los diferentes sectores económicos y el monto probable de recaudación, tampoco el volumen y la distribución del gasto. Una de las primeras medidas que se adoptaron fue tratar de homogeneizar los registros contables con el sistema de partida doble.<sup>43</sup> Al respecto, el secretario José María Iglesias expresaba, en 1868, “un obstáculo insuperable para la expedición de un buen plan de Hacienda, la falta de datos estadísticos del ramo, datos que en unas ocasiones han faltado completamente y que aún en las mejores épocas han sido siempre incompletos”.<sup>44</sup> Otro problema era la falta de personal calificado “la provisión de empleos [...] la terrible dificultad de la escasez de personas que reúnan las cualidades necesarias para el buen desempeño de las funciones que se le encomiendan”. La solución propuesta por Iglesias fue adoptar en forma general el sistema de partida doble, lo que permitiría perfeccionar el pensamiento contenido en el Reglamento para la Administración y Contabilidad,<sup>45</sup> señalando la necesidad de uniformar este método estadístico en todas las oficinas o agentes que manejen fondos del erario,<sup>46</sup> se establecieron para ello un departamento de estadística y otro de contabilidad, que con el tiempo fueron suprimidos para concentrar esas funciones en la Tesorería.<sup>47</sup> En la siguiente *Memoria*, de 1867-1868, siendo ya titular Matías

Romero, aunque exponía que por primera vez en varios años se ha visto que las oficinas principales de hacienda llevaban con estricta observancia de las leyes y de las disposiciones del ejecutivo,<sup>48</sup> la situación anómala impedía que existiera un presupuesto de ingresos y de egresos, los datos eran incompletos y el gobierno se esforzaba por reunirlos y regularizar la contabilidad. Este secretario emitió el Reglamento Económico de la Secretaría de Hacienda, creando seis secciones específicas para el desempeño de esta secretaría, una de ellas, la quinta, la de estadística y la de contabilidad fiscal. Matías Romero, en la *Memoria* de 1870, expresaba que la imperfección de la contabilidad fiscal impedía precisar el faltante efectivo en los años económicos anteriores y del vigente: “Si en muchos de los años pasados no se ha podido llegar a saber lo que se gastaba en ellos, es claro que menos podía fijarse la cantidad que se quedaba debiendo en cada ramo”,<sup>49</sup> pues, los datos que se tenían al respecto eran los que resultaban de la comparación entre los presupuestos de ingresos y egresos de cada año, lo cual venía a dar sólo el déficit calculado y no el efectivo.

Si bien desde 1867 se había establecido que las oficinas de hacienda dependieran exclusivamente de la Secretaría del ramo en lo económico, administrativo y directivo, y quedaban sujetas a la Tesorería en lo que se refiere a la recaudación y distribución de caudales públicos, existía entre ambas dependencias una controversia por la delimitación de sus funciones. Por lo que se emitieron en esos años una serie de disposiciones para definir las relevantes atribuciones de la Tesorería. Así, en la ley de 1873 se estableció que era la Tesorería la encargada de concentrar los resultados de las cuentas que debían enviar las oficinas recaudadoras para presentar la Cuenta al Congreso. En 1877, estando Matías Romero como secretario, se dispuso un nuevo reglamento para la Tesorería,<sup>50</sup> cuya finalidad fue sistematizar sus funciones, llamándose ahora Tesorería de la Federación, en vez de la Nación, y atribuyéndosele más claramente sus atribuciones de recaudadora, distribuidora y encargada de la contabilidad de la nación, y asignándosele funciones de vigilancia sobre las demás oficinas.<sup>51</sup> Asimismo, Matías Romero publicó varios e importantes documentos relativos a la agricultura, industria, minería y comercio que se habían acumulado en la Secretaría de Hacienda.<sup>52</sup> Y, con la Ley del 30 de mayo de 1881,<sup>53</sup> el secretario Landero y Coss tuvo como propósito “conseguir que se uniformara el sistema de contabilidad”,<sup>54</sup> estableciéndose una oficina encargada de liquidar las cuentas del erario, y dispuso una serie de reglas para la presentación de los presupuestos, así como formar y rendir al Congreso la cuenta anual de ingresos y egresos, permitiéndole a la Tesorería una mayor concentración de la contabilidad física. No obstante, esta legislación, el secretario Dublán exponía en su *Memoria* de 1885-1886 que “el Gobierno sigue estudiando detenidamente esta importante materia, a fin de perfeccionar más y más el sistema de contabilidad fiscal, para que corresponda ampliamente a las necesidades de la buena administración”.<sup>55</sup>

En la *Memoria* de 1892, siendo nuevamente secretario Romero, señalaba que a pesar de que la Sección de Estadística de la Secretaría se esfuerza por la estadística fiscal del comercio exterior y sus trabajos son exactos, se presentan con retraso por lo que su propósito de proyección queda anulado. Asimismo, comentaba, que “otras naciones de instituciones políticas semejantes a las nuestras, se desempeñan los trabajos estadísticos con la oportunidad debida, y que la organización está muy simplificada, hasta donde es posible perfecta”. Esta problemática de la

contabilidad llevó a un acuerdo presidencial para enviar a Jesús Fuentes y Muñiz, exsecretario de Hacienda, a Estados Unidos para que “examine la organización hacendaria de aquel país y de adaptar, por nuestra parte, lo que fuere conveniente en cuanto lo permita la diversidad de condiciones y circunstancias”, encargándose un estudio especial de los impuestos.<sup>56</sup> Los cinco estudios que presentó Fuentes y Muñiz<sup>57</sup> sirvieron de base de las Iniciativas del presupuesto, sobre todo, en lo referente a los impuestos, pero también incluyeron informes sobre la formación de la estadística fiscal estadounidense. En especial sobre la organización del Departamento del Tesoro, que comprendía el examen de las oficinas independientes encargadas de la contabilidad y de los pagos del gobierno y del examen de las cuentas y glosa. Teniendo como objetivo este especialista hacer un estudio comparativo entre ambos sistemas hacendarios, y mostrando que mientras en el mexicano la labor de contabilidad, pago y recaudación estaba centralizada en la Tesorería general, en Estados Unidos, la formación de la cuenta era responsabilidad en parte solamente de la Tesorería, pues, para facilitar las operaciones se subdividían los trabajos en nueve subtesorerías. Además, señalaba las diferencias en autorización de los pagos, la revisión y la glosa de la cuenta, funcionando una mecánica diferente en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

### **Las estadísticas fiscales en la era Limantour**

Como se sabe, el nombramiento de José Yves Limantour en la Secretaría de Hacienda representó la llegada de una nueva generación de profesionistas a la administración de Díaz, el llamado grupo científico.<sup>58</sup> Para este grupo, el problema del desarrollo del país sólo podía atenderse mediante consideraciones científicas. Limantour, principal cabeza de este grupo, afirmaba que “la ciencia acababa de poner a nuestra disposición la fuerza motriz de que andábamos tan necesitados”.<sup>59</sup> Pero fue particularmente la administración hacendaria en donde se concentró el interés por aplicar los dictados de la ciencia, sobre todo, con las modernas estadísticas. Por lo que Justo Sierra expresaba que la obra innegable de la administración porfirista era “la gestión de las finanzas mexicanas”, pues, representa los anhelos por aplicar a la administración los procedimientos de la ciencia.<sup>60</sup> Así, el gobierno porfirista pretendió centrar su atención en la modernización administrativa, incorporando a profesionistas y siguiendo los avances científicos tanto técnicos como teóricos de las administraciones de los países desarrollados, sobre todo, en materia de estadística y economía.

Limantour se formó, como la mayor parte de los miembros del grupo científico, primero, en la Escuela Nacional Preparatoria y, después, en la Escuela Nacional de Jurisprudencia. En ambas instituciones adquirió una enseñanza de la doctrina positivista predominante en esos años; además, estableció una serie de vínculos intelectuales y políticos que le posibilitarían su ingreso posterior a la administración pública.<sup>61</sup> Mientras realizaba una estancia de estudio en Europa, fue designado como representante al Congreso Internacional de Ciencias Geográficas en París por la Sociedad de Geografía y Estadística, de la que era socio honorario desde 1875. A su regreso fue profesor de Economía Política en la Escuela Superior de Comercio, en sustitución de Manuel Payno, así como en la Escuela de Jurisprudencia. Como periodista en la revista científica *El Foro*, de la cual era redactor y propietario, fue especializándose en cuestiones económicas y hacendarias. En sus artículos realiza críticas a la organización administrativa, sobre todo, a la



práctica de los secretarios de Hacienda de programar mayores gastos que el monto de los ingresos, e incurrir por tanto en constantes déficits. Para este personaje, esto era “desconocer el objeto del presupuesto. Ante todo, debe tenerse presente el carácter de precisión o probabilidad de las cifras que se presentan, y la idea de hacer bajo esa base una demostración de que son suficientes los ingresos para cubrir los egresos”.<sup>62</sup> Dos preocupaciones parecen estar presentes desde esa época en él: la necesidad del equilibrio presupuestal y el desarrollo de la estadística, en sus palabras: lo que permita la programación debida de los presupuestos; esto es, la presentación de las Iniciativas al Congreso, así como conocer el monto exacto de los déficits, de los créditos. Después participaría en varias comisiones de estudio para llevar a cabo tratados de comercio, resolver el problema de la depreciación de la plata, el desagüe de la Ciudad de México, hasta que en 1893 sería nombrado secretario de Hacienda. Esta breve semblanza indica que la formación y trayectoria de Limantour, ocurrió en un ambiente cultural favorable para ciertos sectores de la sociedad, altos y medios, pues, paralelamente a la estabilidad política y el crecimiento económico, se amplió la oferta en los espacios educativos superiores, se multiplicaron las revistas especializadas, como es el caso de *El Foro*, también se establecieron diversas comisiones estatales y sociedades científicas y, todo ello, permitió que estos nuevos profesionistas tuvieran mayor oportunidad de obtener altos puestos en la burocracia.

Bajo la administración de Limantour, después de 1893,<sup>63</sup> en las *Memorias de Hacienda* no se hizo más referencia al problema de la contabilidad, lo que seguramente indica que los registros estadísticos tendieron a regularizarse. También fue común incluir más cuadros en la parte expositiva como parte del sustento del discurso de la hacienda pública, aunque con variantes en algunos años. Así, la Secretaría de Hacienda bajo su conducción presentó periódicamente la *Exposición de Motivos*, las *Memorias* y la *Cuenta del Tesoro Federal*, y, en general, el contenido de la información económica y fiscal tuvo una mayor riqueza y rigor.<sup>64</sup> Esta mayor regularización de las publicaciones de la hacienda pública indica que, junto a la especialización financiera adquirida por este secretario, se había integrado y formado todo un equipo de especialistas, quienes tuvieron la capacidad de reunir y procesar con mayor celeridad y periodicidad la información sobre las finanzas públicas y sobre los diferentes rubros de la economía, permitiendo estimar mejor la capacidad impositiva de los diferentes sectores económicos y el monto probable de la recaudación. Cabe decir que esta Secretaría contaba con el mayor número de empleados públicos y, como señalamos, muchos de ellos procedían de la ESCA. Aunque también se abrieron escuelas de capacitación en la misma Secretaría, junto con un programa de estímulos a los empleados.<sup>65</sup> Estos especialistas se encargaron de recabar y procesar esa información, pues, sin la materia prima: las estadísticas, hubiera sido imposible la elaboración de las *Iniciativas*, *Memorias* y *Cuenta Pública*.<sup>66</sup>

Según Díaz Duffoo, para la presentación de las Iniciativas a la Cámara de Diputados Limantour, se encerraba

herméticamente en su despacho de la secretaría; amontonase en su mesa columnas de notas e informaciones; estadísticas, por desgracia, de sobra deficientes, acerca de la producción agrícola; cifras relacionadas con la marcha del comercio exterior; cuadros del movimiento bancario; datos de

recaudaciones de las rentas públicas, y con esta materia prima, a veces no muy abundante, y a veces poco maleable, elabora sus previsiones de ingresos.<sup>67</sup>

Seguramente las cualidades de este secretario fueron importantes para la elaboración de estos documentos oficiales; sin embargo, el trabajo previo realizado por sus colaboradores, un equipo técnico burocrático, también lo fue. Si se examina el organigrama de esta secretaría, vemos que existieron dependencias específicas encargadas de ir recabando la información tanto de la economía como de la administración pública. Sobre todo, después de que el secretario emitió un Reglamento de las labores de la Secretaría,<sup>68</sup> pues, con él quedaron mejor definidas las competencias que debían cubrir los funcionarios y cada uno de los departamentos y secciones. Por ejemplo, la Sección 3ª, “Presupuestos y asunto varios” era encargada de coleccionar las iniciativas de cada una de las oficinas de hacienda y recabar también las iniciativas de las distintas secretarías, y con ambos documentos, más las reformas a las leyes vigentes, formaba, de acuerdo con las instrucciones del Ministro, la Iniciativa de Presupuesto que se tenía que remitir a la Cámara el 14 de diciembre de cada año. La misma labor tenía que hacer después del ejercicio del presupuesto, reunir los diversos oficios de las secretarías referentes a ampliaciones o modificaciones de sus respectivas partidas de presupuestos para elaborar la Cuenta anual del erario.<sup>69</sup> También, entre las funciones de esta sección estaba formar la memoria anual de la secretaría.<sup>70</sup> Asimismo, la Sección 7ª, denominada “Estadística”, tenía a su cargo la formación de noticias y cuadros referentes al movimiento de los ramos de la Estadística Fiscal, entre los más importantes estaban: importación, exportación, navegación y movimiento comercial por ferrocarriles de la frontera norte. Ciertamente, las funciones de estas secciones fueron básicas para la elaboración de la diversa estadística económica de esos años, y terminaron por ser una guía fundamental para la administración hacendaria.

Si bien desde la etapa anterior se habían empezado a editar la *Estadística de la República Mexicana* (1877-1878), *Estadística Fiscal* y el *Boletín de Estadística Fiscal*, por los especialistas Emiliano Busto<sup>71</sup> y Antonio García Cubas. Fue durante el periodo de Limantour que estas publicaciones adquirieron mayor periodicidad y riqueza en su contenido. Pues a partir del Reglamento de 1905, el *Boletín de Estadística Fiscal*, formado por la Sección 7ª, debía publicarse “con toda oportunidad posible, consignando en un volumen por separado los datos correspondientes a cada mes y a cada año fiscal”. También, se señalaba, que esta Sección publicará hojas volantes cada mes del resumen de la importación y exportación, aunque después tuvieran que ser depurados estos datos para formar los estados definitivos. Llama la atención la preocupación por la elaboración de los registros estadísticos mensuales, pues, a diferencia de los boletines anteriores que se registraban anualmente ahora se hacían con una periodicidad mensual.

En especial, la *Estadística Fiscal*, tuvo como finalidad realizar un registro más puntual y sistemático de la riqueza pública y del erario. Por su contenido se pueden observar los ramos que fueron considerados más relevantes por cuantificar, destacando, en la primera parte, el comercio externo (el volumen y el monto de las importaciones y exportaciones), los derechos recaudados por las distintas aduanas,<sup>72</sup> y ubicando a los países de procedencia y destino de este comercio;<sup>73</sup> también el movimiento comercial por ferrocarril de la frontera norte que indicaba

el crecimiento de nuestro comercio con los Estados Unidos. En la segunda parte de este boletín se exponían las cifras de la minería, la industria y las instituciones de crédito. Por último, en la tercera parte, se cuantificaban los impuestos interiores. Junto a las series económicas de estos rubros, se elaboraban cuadros comparativos que permitían observar el crecimiento o disminución en relación con los años anteriores. Hasta 1905 se hicieron los registros anualmente, siempre comparando las cifras con el año anterior para registrar el crecimiento. Después de ese año se elaboraron mensualmente,<sup>74</sup> lo que muestra un seguimiento más puntual de la economía y del erario público. En los últimos boletines se incluye la colaboración de J. Stavoli, quien registra los aumentos o disminución de cada uno de los artículos que se importaban y exportaban. Desconocemos quién fuera este especialista, pero llama la atención que sus cuadros aparecen firmados, mientras que el resto de las estadísticas son anónimas. La elaboración de este *Boletín* permitió a la secretaría contar con la información básica sobre el comportamiento de la economía y las finanzas públicas; y así se confirmaba que los números, las tablas secuenciales y la ley estadística fueron parte vital de la práctica hacendaria.<sup>75</sup>

Sin duda, fueron las *Memorias* de esos años el documento oficial más relevante y el que mayor promoción tuvo. Como expresa el propio testimonio de Limantour,<sup>76</sup> fue a partir de la *Memoria de 1893-1894*,<sup>77</sup> elaborada toda por él y aprobada por Matías Romero, que se sentaron las bases para la formación de los presupuestos anuales posteriores, por lo regular, las siguientes *Memorias* de su larga estancia en la Secretaría por 18 años presentaron ese mismo modelo. En estas *Memorias* cambia el discurso expositivo y la forma de presentación, no se detallan tanto las dificultades hacendarias, sino sus logros, tampoco se hace más referencia a los problemas de los registros estadísticos.<sup>78</sup> Así, los cuadros fueron ocupando cada vez más un papel más destacado en la parte expositiva, formaron parte de un nuevo lenguaje cuya finalidad era mostrar con cifras el buen desempeño del ejercicio del presupuesto, pero, sobre todo, llamando la atención en el superávit alcanzado. Desde las primeras páginas, a diferencia de las *Memorias* anteriores, se presentaron cuadros estadísticos; además cambia el discurso preocupante por los límites estadísticos, ahora es más triunfalista, es común encontrar frases como “El resultado del ejercicio fiscal fue sumamente satisfactorio, pues comparando los ingresos con los egresos, arrojan aquellos un sobrante de millones de pesos”; en seguida se exhibía el cuadro en el que se mostraban las cifras de los ingresos y los egresos, y la diferencia entre ambos: el excedente, y el porcentaje que representaba. Su fluctuación varió en el periodo de su gestión en 1.7 % para 1897-1899, y un 34.3 % para 1906-1907. También, la comparación de las cifras estuvo presente, fue a partir de la *Memoria de 1908* que incluyó un cuadro comparativo de ingresos y egresos desde 1895 a 1908, con lo que se buscaba demostrar “la marcha ascendente de los ingresos”. Para el año de 1907-1908, a pesar de la crisis económica, se resumía en un cuadro que comprendía los años de 1895 a 1908, periodo justamente bajo la administración de Limantour, sus excedentes por un total de 130 millones de pesos.

Para al año fiscal de 1909 a 1910, la *Memoria* fue presentada por el subsecretario, Roberto Núñez, debido a la ausencia del titular de la Secretaría. En ella de alguna forma se resumía y se realizaba en forma clara y contundente lo que se considera el principal logro hacendario de esta administración: el superávit presupuestario. En el primer cuadro que se presentaba en la *Memoria* (segunda hoja de la parte expositiva) se detalla y contrasta el superávit con el ejercicio

anterior para hacer aún más evidente su crecimiento.<sup>79</sup> Vemos entonces que la Cuenta del Erario se presentaba de la siguiente manera:

**Cuadro I.** *Memoria de Hacienda 1909-1910*

| <b>Ejercicios</b> | <b>Ingresos ordinarios efectivo</b> | <b>Egresos ordinarios en efectivo</b> | <b>Excedente de los Ingresos</b> | <b>Proporción</b> |
|-------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|-------------------|
| <b>1895-96</b>    | 50,521,470                          | 45,070,123                            | 5,451,347                        | 12.09 %           |
| <b>1896-97</b>    | 51,500,628                          | 48,330,505                            | 3,170,123                        | 6.55 %            |
| <b>1897-98</b>    | 52,697,984                          | 51,815,285                            | 882,698                          | 1.70 %            |
| <b>1898-99</b>    | 60,139,212                          | 53,499,541                            | 6,639,670                        | 12.41 %           |
| <b>1899-900</b>   | 64,261,076                          | 57,944,687                            | 6,316,388                        | 10.90 %           |
| <b>1900-01</b>    | 62,998,804                          | 59,423,005                            | 3,575,798                        | 6.02 %            |
| <b>1901-02</b>    | 66,147,048                          | 63,081,513                            | 3,065,534                        | 4.86 %            |
| <b>1902-03</b>    | 76,023,416                          | 68,222,522                            | 7,800,893                        | 11.43 %           |
| <b>1903-04</b>    | 86,473,800                          | 76,381,643                            | 10,092,157                       | 13.22 %           |
| <b>1904-05</b>    | 92,083,886                          | 79,152,795                            | 12,931,090                       | 16.33 %           |
| <b>1905-06</b>    | 101,972,623                         | 79,466,911                            | 22,505,712                       | 28.32 %           |
| <b>1906-07</b>    | 114,286,122                         | 85,076,640                            | 29,209,481                       | 34.33 %           |
| <b>1907-08</b>    | 111,771,867                         | 93,177,441                            | 18,594,426                       | 19.95 %           |
| <b>1908-09</b>    | 98,775,510                          | 92,967,393                            | 5,808,117                        | 6.25 %            |
| <b>1909-10</b>    | 106,328,485                         | 95,028,650                            | 11,299,834                       | 11.89 %           |

Fuente: *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año económico del 1 de julio de 1909 al 30 de junio de 1910 presentada por el Secretario de Hacienda al Congreso de la Unión.*

México: Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, Palacio Nacional, 1911.

Así, en estas publicaciones oficiales la estadística fue ocupando un lugar cada vez más relevante y central, pues, además de ser una herramienta operativa para el funcionamiento de la administración, permitió construir un nuevo lenguaje en el que a través de las cifras se exhibía el comportamiento de la hacienda pública y de la economía en general.<sup>80</sup> Bourdieu expone que la práctica hacendaria implica no sólo la violencia física, la posibilidad de llevar a prisión a los deudores del fisco, sino también la violencia simbólica, pues la burocracia no sólo hace archivos, inventa también discursos de legitimación, y este trabajo de construcción simbólica es fundamental, ya que “La construcción del Estado es en gran parte una invención mental. Para el mismo ejercicio del trabajo de recaudación de impuestos, el uso de la fuerza simbólica es muy

importante”.<sup>81</sup> En este sentido conviene examinar cómo la elaboración regular de los registros estadísticos, permitió además de predecir y permitir una mayor eficacia administrativa, también contribuyó a la legitimación ideológica del régimen,<sup>82</sup> pues, es evidente que como el mismo Limantour<sup>83</sup> lo declaraba existió una especial preocupación por la difusión de su propaganda a través de la prensa y publicaciones oficiales: el *Diario Oficial*, el *Boletín de la Secretaría*, la *Estadística Fiscal* y, desde luego, las *Memorias* anuales de Hacienda.<sup>84</sup>

La importancia adquirida por la contabilidad y los registros estadísticos en la conducción de la política hacendaria llevó a Limantour, a finales del régimen porfirista, en mayo de 1910,<sup>85</sup> a establecer la Dirección de Contabilidad y Glosa. Las funciones de esta dirección fueron las de llevar la contabilidad de la hacienda federal, dirigir las oficinas de la federación y glosar las cuentas, así como calificar la justificación, la comprobación y el registro de la contabilidad y de las operaciones practicadas. Con ello se separaron las funciones de contabilidad y de ejecución, antes integradas. También le correspondió entregar a la Contaduría Mayor, dependiente del poder Legislativo, los libros principales y auxiliares de la contabilidad federal.<sup>86</sup> Así, en gran medida sus funciones se limitaron a preparar la Cuenta General y los informes que la Secretaría debía presentar anualmente a la Cámara de Diputados.

De este modo, la modernización hacendaria implicó una ampliación, diversificación y especialización de sus funciones, además la necesidad de regularizar y aumentar la base fiscal, requirió una mejor contabilidad, ordenación de archivos, técnicas de evaluación de bienes y, en general, una mejor inspección.<sup>87</sup> La buena marcha en la hacienda pública fue sinónimo de orden y progreso, y terminaría por ser el escaparate principal de la administración porfirista.<sup>88</sup> Así, observamos cómo a través de las cifras se fue construyendo una versión oficial de la economía y de las finanzas, y se logró hacer más legible el aparato administrativo y hacer de la estadística un instrumento hegemónico de las políticas públicas.

### Comentario final

A finales del siglo XIX y principios del XX, para el Estado moderno en México las estadísticas adquirieron un papel fundamental en su administración, sobre todo, en el ámbito de las finanzas públicas. También, tuvieron un poder simbólico, con cifras de la economía y del presupuesto se mostraba en forma “científica” el progreso alcanzado por el país. El lenguaje de los números parecía contundente, un lenguaje universal, lejos de juicios personales o de las declaraciones políticas. La ciencia y la tecnología se constituyeron en baluartes del desarrollo.<sup>89</sup> Para ello fue necesaria la modernización administrativa, nuevos cuadros burocráticos especializados dirigidos a registrar, clasificar y organizar la información cuantitativa. Existieron agentes constructores de estos saberes como Emiliano Busto, Antonio Peñafiel y Antonio García y Cubas, y fue en la ENJ y ESCA en donde se formó la nueva burocracia especializada. Un actor que sobresalió fue José Yves Limantour, encargado de la Hacienda Pública por más de 18 años, su desempeño los llevó a tener un gran poder al interior del gabinete presidencial y convertirse en el principal consejero del gobierno de Porfirio Díaz. En este sentido se puede afirmar, siguiendo a Bourdieu, que el Estado forma a los agentes y los agentes construyen al Estado, y los agentes adquieren poder dirigiendo las políticas públicas. Así para el Estado el mejor

conocimiento del territorio, de la población y de su economía fue importante para lograr una mayor hegemonía. James C. Scott sustenta que para el Estado es necesario hacer una sociedad legible, simplificar sus funciones básicas de impuestos, reclutamiento militar y prevención de la rebelión, uniformar censos, pesos y medidas, así como hacer legibles los recursos naturales, tierras, aguas y bosques.<sup>90</sup>

No obstante, a pesar del rigor, precisión y universalidad de las estadísticas, no dejan de tener una serie de sesgos, existen diversas formas de medir una misma cosa y no están al margen de los intereses políticos. Al respecto, expone Claudia Daniel que las estadísticas son producto de una gestación social históricamente situada en la que se invierten todo tipo de recursos, su elaboración es el resultado de prácticas ubicadas en entornos sociales y políticos concretos que, de algún modo, moldean a las estadísticas.<sup>91</sup>

### **Fuentes consultadas**

*Boletín de Estadística Fiscal* (140) (1896).

*Boletín de Estadística Fiscal* (287) (1906).

*Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda y Crédito Público, José María Iglesias, presenta al Congreso de la Unión.* México: Imprenta de Gobierno, 1868.

*Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico. Presentada por el Secretario de Hacienda al Congreso de la Unión el 16 de septiembre de 1870.* México: Imprenta del Gobierno, 1870.

*Memoria presentada al Congreso de la Unión por el Secretario de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana General Carlos Pacheco, corresponde a los años transcurridos de enero de 1883 a junio de 1885.* México: Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1885.

*Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al sexagésimo séptimo año económico, del 1 de julio de 1892, presentada por el secretario de Hacienda al décimo sexto Congreso de la Unión.* México: Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1892.

*Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al sexagésimo noveno año económico de 1 de julio de 1893 a 30 de junio de 1894 presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión.* México: Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1894.

*Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año económico del 1 de julio de 1909 al 30 de junio de 1910 presentada por el Secretario de Hacienda al Congreso de la Unión.* México: Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, Palacio Nacional, 1911.

## Bibliografía

- BABB, Sarah. *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BARRERA LAVALLE, Francisco. *Historia de la estadística en México, 1821 a 1910*. México: Tip. de la Vda. De Díaz de León Sucs., 1911.
- BATIZ-LAZO, Bernardo, J. Julián HERNÁNDEZ BORREGUERO y Carlos MAIXÉ-ALTÉS. "Historia de un romance singular: encuentros y desencuentros de la partida doble en México". [http://aeca.es/old/vi\\_encuentro\\_trabajo\\_historia\\_contabilidad/pdf/o3\\_batizyvarios.pdf](http://aeca.es/old/vi_encuentro_trabajo_historia_contabilidad/pdf/o3_batizyvarios.pdf). (Fecha de consulta: septiembre de 2016).
- BAZANT, Mílada. "La República Restaurada y el Porfiriato". En *Historia de las profesiones*, Francisco Arce Gurza et al., 129-222. México: El Colegio de México, 1982.
- BOURDIEU, Pierre. *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama, 2014.
- BUSTAMANTE, Jesús, Laura GIRAUDO y Leticia MAYER. *La novedad estadística. Cuantificar, cualificar y transformar las poblaciones en Europa y América Latina, siglos XIX y XX*. Madrid: Ediciones Polifemo, 2014.
- BUSTAMANTE, Jorge. "La probabilidad como cuestión política y moral". En *La novedad estadística. Cuantificar, cualificar y transformar las poblaciones en Europa y América Latina, siglos XIX y XX*, Jesús Bustamante, Laura Giraudo y Leticia Mayer, 17-83. Madrid: Ediciones Polifemo, 2014.
- BUSTO, Emiliano. *La administración pública de México: breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Hacienda en Francia y el establecimiento en México, 1889*. México: Secretaría de la Presidencia, 1976.
- *Estadística de la República Mexicana. Estado que guardan la agricultura, industria, minería y comercio*, 3 vols. México: Imprenta de Ignacio Cumplido, 1880.
- CARMAGNANI, Marcello. *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- CASTAÑÓN, Jesús. "Historia de la Secretaría de Hacienda". *Revista de Administración Pública* (11) (1959): 15-54.
- CHÁZARO GARCÍA, Laura. "Medir y valorar los cuerpos de una nación: un ensayo sobre la estadística médica en el siglo XIX en México". Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

- CRAIB, Raymond B. "El discurso cartográfico en el México del Porfiriato". En *México a través de los mapas*, coord. Héctor Mendoza Vargas, 131-150. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza y Valdés, 2000.
- \_\_\_\_\_. *México cartográfico. Una historia de límites fijos y paisajes fugitivos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
- DANIEL, Claudia. *Números Públicos, Las estadísticas en Argentina (1990-2010)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013.
- DÍAZ DUFOO, Carlos. *Limantour*. México: 1909.
- DESROSIÈRES, Alan. *La Política de los Grandes Números*. Barcelona: Melusina, 2004.
- GONZÁLEZ BOLLO, Hernán. *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869-1947)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2014.
- GONZÁLEZ PRIETO, Alejandro, comp. *Memorias de la Hacienda Pública en México, 1867-1911*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1994.
- GUERRA, François-Xavier. *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*. Tomo I. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y Mariana LÓPEZ ORTEGA. *El marco jurídico del presupuesto público federal. Manual*. México: CIDE, 2002.
- GUERRERO, Omar. *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- HACKING, Ian. *La domesticación del azar. La erosión del determinismo y el nacimiento de las ciencias del caos*. Barcelona: Gedisa, 2006.
- HALE, Charles. *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*. México: Vuelta, 1991.
- INEGI. *125 años de la Dirección General de Estadística 1882-2007*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2009.
- JÁUREGUI, Luis. "Los ministros, las memorias de Hacienda y el presupuesto en México, 1825-1855. Una visión desde el gasto público". *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México* (48) (2014).



- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. *La Contraloría y el control interno en México*. México: Secretaría de la Contraloría General de la Nación, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- LIMANTOUR, José Yves. *Apuntes sobre mi vida*. México: Porrúa, 1965.
- LUTZ, Bruno. “Formación histórica de la sociología rural: proceso de civilización del indio y del campesino en México (1870-1960)”. *Sociológica* (81) (2014) 161-197.
- MARICHAL, Carlos y Carlos RODRÍGUEZ VENEGAS. *Guía de Memorias de Hacienda, 1822-1910*. Disco Compacto. México: AMHE, El Colegio de México, Conacyt, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004
- MAYER CELIS, Leticia. *Entre el infierno de una realidad y el cielo de un imaginario. Estadística y comunidad científica en el México de la primera mitad del siglo XIX*. México: El Colegio de México, 1999.
- . “Entre el ‘ciudadano’ y el ‘hombre medio’. Leyes estadísticas, mortalidad e higiene en el siglo XIX”. En *La novedad estadística. Cuantificar, cualificar y transformar las poblaciones en Europa y América Latina, siglos XIX y XX*. Jesús Bustamante, Laura Giraudó y Leticia Mayer, 85-126. Madrid: Ediciones Polifemo, 2014.
- OTERO, Hernán. *Estadística y nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna 1869-1914*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006.
- PEÑA, Sergio de la y James WILKIE. *La estadística económica en México. Los orígenes*. México: Siglo XXI, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1994.
- PLOTKIN, Mariano Ben y Eduardo ZIMMERMANN, comps. *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: EDHASA, 2011.
- RIGUZZI, Paolo, comp. *Las exposiciones de motivos de los presupuestos federales, 1869-1930. Recopilación documental y estudio*. Disco Compacto. México: El Colegio Mexiquense, 2016.
- RODRÍGUEZ GARZA, Francisco. “Cambio institucional y pensamiento económico en el México entreguerras, 1920-1946”. Tesis de Doctorado, El Colegio de México, 1996.
- SCOTT, James C. *Seeing Like a State, How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University, 1998.
- SIERRA, Justo. *Evolución política del pueblo mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1957.
- TENORIO TRILLO, Mauricio. *Artilugio de la nación moderna. México en las exposiciones universales, 1880-1930*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

WEINER, Richard. “El declive económico de México en el siglo XIX: una perspectiva cultural”. *Signos Históricos* (12) (2004): 69-93.

## Notas

1 En 1833 se formó la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, si bien su funcionamiento obedeció más al interés particular de un grupo de científicos que a una política pública nacional, de cualquier forma destaca la temprana preocupación por esta disciplina. No obstante, en su primera etapa, el interés se centró más en la higiene y la criminalidad que en estadísticas fiscales. Véase Leticia Mayer Celis, *Entre el infierno de una realidad y el cielo de un imaginario. Estadísticas y comunidad científica en el México de la primera mitad del siglo XIX* (México: El Colegio de México, 1999) y Leticia Mayer Celis, “Entre el ‘ciudadano’ y el ‘hombre medio’. Leyes estadísticas, mortalidad e higiene en el siglo XIX”, en *La novedad estadística. Cuantificar, cualificar y transformar las poblaciones en Europa y América Latina, siglos XIX y XX*, Jesús Bustamante, Laura Giraudo y Leticia Mayer, 89 (Madrid: Ediciones Polifemo, 2014).

2 La política porfiriana planteaba “que los métodos de la ciencia podían aplicarse a los fines prácticos del desarrollo económico, la regeneración social y la unidad política”. También, Hale expone que desde 1878 en *La Libertad* se advertía que el éxito definitivo del régimen de Díaz dependía de la formación de un plan científico de administración y política basado en el conocimiento de las condiciones biológicas, sociales y económicas del país. Por lo que para este gobierno existía la idea de que la sociedad debe ser administrada, no gobernada, como parte integral de la política científica. Charles Hale, *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX* (México: Vuelta, 1991), 57-60.

3 Entre algunos estudios que resaltan este afán de medir, cuantificar y clasificar véase Laura Cházaro García, “Medir y valorar los cuerpos de una nación: un ensayo sobre la estadística médica en el siglo XIX en México” (Tesis de doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000) y Raymond B. Craib, *México cartográfico. Una historia de límites fijos y paisajes fugitivos* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2013). Al respecto, Craib expresa que “El México del porfiriato experimentó una verdadera explosión de producción estadística y los mapas con frecuencia capturaron más dramáticamente los datos recopilados: una taquigrafía visual, México podía verse a través de sus cifras -productivas, civilizadas, capitalistas-, en una palabra, moderno”. Raymond B. Craib, “El discurso cartográfico en el México del Porfiriato”, en *México a través de los mapas*, coord. Héctor Mendoza Vargas, 142 (México: Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza y Valdés, 2000).

4 Un seguimiento detallado de sus artífices, sus trabajos y el gran número de publicaciones oficiales en materia estadística puede verse en Sergio de la Peña y James Wilkie, *La estadística económica en México. Los orígenes* (México: Siglo XXI, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1994).

5 La palabra misma de estadística significa ciencia de los Estados, el interés por la búsqueda sistemática de datos de interés para el poder. Jorge Bustamante, “La probabilidad como cuestión política y moral”, en *La novedad estadística. Cuantificar, cualificar y transformar las poblaciones en Europa y América Latina, siglos XIX y XX*, Jesús Bustamante, Laura Giraudó y Leticia Mayer, 17 (Madrid: Ediciones Polifemo, 2014). Tenorio comenta que la estadística se convirtió en una parte fundamental de la imagen del mundo moderno. Mauricio Tenorio Trillo, *Artifugio de la nación moderna. México en las exposiciones universales, 1880-1930* (México: Fondo de Cultura Económica, 1998), 176.

6 Hacking expone que el interés hacendario estuvo presente en el desarrollo de la estadística moderna. Ian Hacking, *La domesticación del azar. La erosión del determinismo y el nacimiento de las ciencias del caos* (Barcelona: Gedisa, 2006), 19.

7 Bourdieu explica que la relación Estado-estadística demanda un conocimiento racional del mundo social, y ello, en especial, tiene que ver con la construcción de un ejército y la construcción de un impuesto. Pierre Bourdieu, *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)* (Barcelona: Anagrama, 2014), 23 y 281.

8 Marcello Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), 18.

9 Barrera Lavallo observa que para la primera mitad del siglo XIX destacaron los trabajos estadísticos de los estados, los encargados de los gobiernos estatales publicaron Memorias con cifras muy interesantes sobre el movimiento de la población y otros rubros. Francisco Barrera Lavallo, *Historia de la estadística en México, 1821 a 1910* (México: Tip. de la Vda. De Díaz de León Sucs., 1911), 8. Al respecto también véase la obra reciente editada por Luis Alberto Arrijo Viruell, donde se examinan trabajos estadísticos realizados durante el mismo periodo en distintos estados de la República. Luis Alberto Arrijo Viruell, ed., *Registrar e imaginar la Nación: la estadística durante la primera mitad del siglo XIX* (Zamora: El Colegio de Michoacán, Universidad Veracruzana y Colegio de Sonora, 2016).

10 Barrera Lavallo señala que en las Memorias de los Ministerios de Relaciones Exteriores e Interiores, de Hacienda y Crédito Público y de Guerra y Marina también se expusieron trabajos estadísticos, destacando la labor de Ildefonso Maniau, Juan Antonio Unzueta y Tomás Díaz Bermudo, quienes fueron los encargados de elaborar los cuadros que acompañaron estas Memorias. En 1831, se pensó en la formación de un Censo general de la República y para su realización se utilizaron los censos parciales del Distrito Federal y de los estados que ya los habían llevado a cabo. Fue Lucas Alamán a quien le correspondió su publicación. Además de Lucas Alamán, destacan durante esos años los trabajos de José María Lafragua que junto a las publicaciones del *Boletín de la Sociedad de Geografía y Estadística* sirvieron para empezar a ordenar la información estadística y darla a conocer en los países europeos. Finalmente, la creación de la Secretaría de Fomento en 1853 tuvo entre sus funciones formar la estadística general de la República, pero hasta el año de 1857 esta encomienda no se había podido llevar a cabo. En la *Memoria de Fomento* de 1857 se declaraba

que tanto las autoridades como las oficinas se han limitado a hacinar noticias, estados, informes sin orden, sin método y sin estudio. Barrera Lavalle, *Historia de la estadística*.

11 Al respecto, González Bollo señala que “La fábrica de las cifras oficiales es una empresa estatal de conocimiento permanente, que aspira a imponer, a través de los números, una visión oficial del mundo a lo económico y de las relaciones que allí se establecen”, Hernán González Bollo, *La fábrica de las cifras oficiales del Estado argentino (1869-1947)* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2014), 23.

12 Carmagnani observa que 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. Carmagnani, *Estado y mercado*, 26.

13 De acuerdo con Bustamante, el cálculo de probabilidades y la capacidad proyectiva sigue siendo hoy el rasgo que mejor define a la estadística moderna. Bustamante, “La probabilidad”, 26.

14 El proceso presupuestario en el marco liberal conlleva a la facultad del gobierno de cobrar impuestos y gastar recursos recaudados; la facultad del ejecutivo de formular el presupuesto; la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto y el Congreso de la Unión de aprobar la Ley de Ingresos; así como el poder de la Cámara de Diputados por revisar la cuenta pública federal. Juan Pablo Guerrero Amparán y Mariana López Ortega, *El marco jurídico del presupuesto público federal. Manual* (México: CIDE, 2002), 9.

15 Las *Memorias de Hacienda* era uno de los documentos más antiguos de la República, las primeras se publicaron en 1822, y eran parte de la obligación del Ejecutivo de informar al Congreso el estado que guarda la hacienda pública. Por su parte, las *Cuentas del Tesoro Federal* tuvieron su origen en la Ley de 1873, que impuso a la Tesorería General la obligación de presentar la Cuenta de la Federación al Congreso. “Decreto del Congreso sobre los proyectos de presupuestos que anualmente debe presentar el Ejecutivo, noviembre de 1873”, en Alejandro González Prieto, comp., *Memorias de la Hacienda Pública en México, 1867-1911* (México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1994). Para una consulta de estos documentos véase Carlos Marichal y Carlos Rodríguez Venegas, *Guía de Memorias de Hacienda*, Disco compacto (México: AMHE, El Colegio de México, Conacyt, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004). También pueden consultarse directamente en la página electrónica de El Colegio de México: <http://memoriasdehacienda.colmex.mx/mh/index.php>

16 Para Mayer, en la creación de esta Dirección, los médicos como las organizaciones internacionales tuvieron un papel importante; era una exigencia que se contara con una oficina central que regulara, concentrara y diera pautas de organización para la estructuración de las estadísticas en México. También destaca la labor del eminente estadístico Antonio García Cubas, quien argumentó por la necesidad de crear una oficina centralizada de

estadísticas. Así, la internacionalización de las estadísticas, sobre todo a través de los congresos, marcaron la pauta de las discusiones nacionales. Mayer Celis, *Entre el infierno*. Véase también Peña y Wilkie, *La estadística*.

17 Esta Dirección se estableció por medio de un decreto expedido por el Congreso, el 20 de octubre de 1882, y de acuerdo con la iniciativa del presidente Manuel González.

18 INEGI, *125 años de la Dirección General de Estadística 1882-2007* (México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2009).

19 En este periodo de cambios administrativos proliferaron las comisiones, por lo regular, formadas por profesionales expertos en las materias por tratar, buscando orientar políticas públicas en materias sensibles para los intereses del Estado. Sobre la importancia que tienen las comisiones en la definición de la política pública véase Bourdieu, *Sobre el Estado*.

20 *Memoria presentada al Congreso de la Unión por el Secretario de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana General Carlos Pacheco, corresponde a los años transcurridos de enero de 1883 a junio de 1885* (México: Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1885).

21 El tema de las formas de transmisión de las ciencias sociales en América Latina en los años recientes ha sido objeto de diversos estudios, Bruno Lutz señala que en el caso de la sociología de finales del siglo XIX, tres fueron las vías de importación de las teorías sociológicas: la lectura de los pensadores más influyentes de Europa y Estados Unidos; la presencia en México de intelectuales foráneos, quienes ejercieron a menudo una influencia significativa en su área de especialidad; y los viajes de estudio al extranjero de mexicanos de abolengo y funcionarios de alto nivel. Bruno Lutz, “Formación histórica de la sociología rural: proceso de civilización del indio y del campesino en México (1870-1960)”, *Sociológica* (81) (2014): 161-197. De alguna manera, en la estadística ocurrió algo similar, véase Jesús Bustamante, Laura Giraudo y Leticia Mayer, *La novedad estadística. Cuantificar, cualificar y transformar las poblaciones en Europa y América Latina, siglos XIX y XX* (Madrid: Ediciones Polifemo, 2014).

22 Al respecto, véase Hale, *La transformación*.

23 Un caso representativo de ello fue el trabajo realizado por Emiliano Busto, quien publica un análisis comparativo de la administración hacendaria en México con su similar de Francia. Emiliano Busto, *La administración pública de México: breve estudio comparativo entre el sistema de administración de Hacienda en Francia y el establecimiento en México, 1889* (México: Secretaría de la Presidencia, 1976).

24 Mayer expresa que aunque no hubo mexicanos que asistieran a los congresos internacionales de estadística, los temas prioritarios circulaban más allá de las fronteras europeas, y en el caso de México se aplicó a temas jurídicos y médicos, Mayer Celis, “Entre el ‘ciudadano’”, 96.

25 Al respecto Desrosières observa que en el seno de la legitimidad de las instituciones estatales, la estadística ocupa un lugar muy particular, la de una *referencia común*, dotada, de hecho, de dos garantías, la del Estado y la de la ciencia y la técnica, cuya sutil articulación constituye la originalidad y credibilidad particular de la estadística oficial. Alan Desrosières, *La política de los grandes números* (Barcelona: Melusina, 2004), 166.

26 Al respecto, señala Hernán Otero que bajo la influencia positivista existía una idea vinculante entre la acción política y la ciencia, y se consideraba a la estadística como una brújula, termómetro u observatorio. Ello se puede sintetizar en “contar para actuar”, también contar para “legislar”, “contar para recaudar”, “contar para combatir”. Hernán Otero, *Estadística y nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna 1869-1914* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006), 450.

27 Para Desrosières, la estadística moderna pasa del manuscrito encerrado en los archivos de la administración al impreso destinado, en principio, al gran público, y agrega, la estadística es un lenguaje nuevo que contribuye a unificar el Estado y a transformar su papel. Alain Desrosières, *La política de los grandes*, 49 y 260.

28 Peña y Wilkie, *La estadística*, 80.

29 Para Marino Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann, existe un entrecruzamiento de campos disciplinares en la construcción de las demandas del Estado, estos conocimientos sociales se constituyen en “saberes del Estado”, es decir, en saberes expertos y operativos demandados por y a la vez constitutivos del Estado moderno. Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann, comps., *Los saberes del Estado* (Buenos Aires: EDHASA, 2011), 10.

30 Entre los funcionarios que destacaron en la labor estadística estuvieron Antonio Peñafiel, Emiliano Busto y Antonio García y Cubas.

31 De acuerdo con Guerra, para 1900, 82 % de los funcionarios eran profesionistas, la mayor parte de ellos abogados. François-Xavier Guerra, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, tomo 1 (México: Fondo de Cultura Económica, 1988), 65.

32 El antecedente de esta escuela fue el Instituto Comercial fundado en 1845, siendo su función perfeccionar el desempeño de los funcionarios y empleados públicos dedicados al extenso ramo hacendario; principalmente, los contadores que laboraban en la Tesorería General de la República y del Tribunal de Cuentas. En 1854, este instituto se transformó en Escuela de Comercio y su objetivo era preparar mercaderes honrados. Para 1870, sus alumnos estaban vinculados a la Secretaría de Hacienda. Milada Bazant comenta que esta escuela tuvo dos etapas, una de su creación de 1868 hasta 1903 y la segunda bajo la presidencia del científico Joaquín Casasús a partir de esa fecha. En 1881 se incorporaron materias como estadística, y fue con Casasús que se crearon nuevas carreras. Milada Bazant, “La República Restaurada y el Porfiriato”, en *Historia de las profesiones*, Francisco Arce Gurza et al., 131-199 (México: El Colegio de México, 1982); y Omar Guerrero, *Historia del servicio civil de carrera en México. Los protagonistas, las ideas, los testimonios* (México: Universidad Autónoma del Estado de México,

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 2001), 151.

33 Como señalamos, los cambios de la administración porfirista demandaron diversos profesionistas como abogados, médicos, ingenieros, geólogos, enfermeras y maestros. Por ello, las diversas escuelas profesionales y técnicas se modernizaron y ampliaron sus matrículas para cubrir las nuevas necesidades públicas. Entre estas escuelas, la Escuela Superior de Comercio y Administración tuvo una relación más estrecha con la administración pública y con la búsqueda de profesionalizar el empleo público, pues, con ella se dieron los primeros intentos de establecer el servicio civil de carrera. Entre sus directores destacaron Alfredo Chavero y el científico Joaquín Casasús.

34 Guerrero, *Historia*, 142.

35 Si bien la carrera de economía se formó hasta 1930, desde el siglo XIX existieron diversos cursos sobre economía política en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, también era común que los funcionarios viajaran al extranjero a recibir cursos en esta especialidad. Al respecto, véase Francisco Rodríguez Garza, “Cambio institucional y pensamiento económico en el México entreguerras, 1920-1946” (Tesis de doctorado, El Colegio de México, 1996) y Sarah Babb, *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo* (México: Fondo de Cultura Económica, 2003).

36 Tenorio Trillo, *Artilugio*, 191.

37 Ciertamente, desde los inicios de la vida independiente en México se elaboraron las *Memorias de Hacienda*, pero por las dificultades de la vida política y económica, por lo regular, sus registros fueron limitados, en gran medida, ello obedeció a que las necesidades del Estado eran superiores a los recursos recaudados. Para un examen detallado de cómo se presentaban estas *Memorias* y las dificultades con la que se enfrentaban para contar con estadísticas confiables véase la importante *Memoria de Hacienda y Crédito Público la cuadragésimo quinto año* de Matías Romero, donde se realiza un resumen de las *Memorias* de cincuenta años anteriores. También, Luis Jáuregui apunta que los hombres de las primeras décadas del México independiente llamaron “presupuesto” a un registro incompleto y general de los que habría de gastar cada ministerio. Para este autor fue hasta la propuesta de Manuel Payno de 1955 cuando se modificaron los vestigios de la administración colonial, al presentarse un presupuesto más específico que permitió una mayor transparencia, y agrega: “Aunque impresas, las primeras memorias son documentos aún informales”, y siguen en mucho sentido la forma como se realizaba el gasto en la época colonial, meras buenas intenciones con poca utilidad para la planeación del gasto. Luis Jáuregui, “Los ministros, las memorias de Hacienda y el presupuesto en México, 1825-1855. Una visión desde el gasto público”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México* (48) (2014): 15-20.

38 En 1824 se estableció que la Secretaría de Hacienda fuera la encargada de la contabilidad gubernamental, para ello se creó el Departamento de Cuenta y Razón.

39 Cabe señalar que de acuerdo al decreto del 10 de mayo de 1826 se estableció “Sobre la Memoria del ministro de Hacienda. Este documento estipulaba que la Memoria de Hacienda debía presentar al Congreso el presupuesto general de gastos del año venidero y la cuenta del año inmediatamente anterior. La Memoria debía informar al Congreso el progreso o decadencia de cada uno de los ramos del erario federal y los cambios en los impuestos que se debían aplicar”. Citado por Jáuregui “Los ministros”, 16.

40 Carmagnani, *Estado y mercado*, 27.

41 *Memoria que el secretario de Estado y del despacho de Hacienda y Crédito Público, José María Iglesias, presenta al Congreso de la Unión* (México: Imprenta de Gobierno, 1868).

42 La Memoria de 1868 mostraba las secuelas de la guerra de intervención, y la problemática que enfrentaba la hacienda pública por el déficit presupuestario, el abultado gasto de la Secretaría de Guerra y las dificultades para negociar la deuda externa.

43 Cabe señalar que la disposición de la partida doble tenía una larga historia desde finales del periodo colonial, pero fue en la época independiente, en 1851, cuando se dispuso que la contabilidad se llevara por partida doble, ello tuvo que ser retomado con la restauración de la República y fue en diversas ocasiones reglamentado, siendo la Tesorería la encargada de llevar la contabilidad y ordenar a las distintas oficinas recaudadoras. Bernardo Batiz-Lazo, J. Julián Hernández Borreguero y Carlos Maixé-Altés, “Historia de un romance singular: encuentros y desencuentros de la partida doble en México” (Fecha de consulta: septiembre de 2016, [http://aeca.es/old/vi\\_encuentro\\_trabajo\\_historia\\_contabilidad/pdf/o3\\_batizyvarios.pdf](http://aeca.es/old/vi_encuentro_trabajo_historia_contabilidad/pdf/o3_batizyvarios.pdf)).

44 Véase nota 41.

45 Reglamento para la Administración y Contabilidad de los caudales del Gobierno Federal, diciembre 1 de 1867. En este Reglamento se estableció una dirección de contabilidad, véase Jesús Castañón, “Historia de la Secretaría de Hacienda”, *Revista de Administración Pública* (11) (1959): 48.

46 Tanto el Reglamento como el intento de homogeneizar la aplicación de la partida doble en la contabilidad eran obra de Julio Jiménez, “persona inteligente y versada en el ramo de Hacienda”.

47 González Prieto, *Memorias*, X.

48 Matías Romero expresaba que las circunstancias anómalas, por las que ha atravesado la República durante el último año fiscal, no permiten todavía formar una memoria detallada y completa del estado en que se hallan los diferentes ramos que están a cargo del ministerio de hacienda. *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico. Presentada por el Secretario de Hacienda al Congreso de la Unión el 16 de septiembre de 1870* (México: Imprenta del Gobierno, 1870).



- 49 *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año*, 868.
- 50 Reglamento de la Tesorería General de la Federación, julio de 1877.
- 51 González Prieto, *Memorias*, 255.
- 52 Barrera Lavalle, *Historia de la estadística*, 17.
- 53 Reglamento para la Tesorería General, junio 29 de 1881.
- 54 Memoria correspondiente al ejercicio fiscal de 1885-86 presentada al Congreso por el ministro del ramo, Lic. Manuel Dublán, en González Prieto, *Memorias*.
- 55 González Prieto, *Memorias*, 413-414.
- 56 *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al sexagésimo séptimo año económico, del 1 de julio de 1892, presentada por el secretario de Hacienda al décimo sexto Congreso de la Unión* (México: Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1892).
- 57 Estos informes están contenidos en González Prieto, *Memorias*.
- 58 De acuerdo con Guerra, para 1900, 82 % eran profesionistas, la mayor parte de ellos abogados. Guerra, *México*, 65.
- 59 Citado por Tenorio Trillo, *Artilugio*, 174.
- 60 Justo Sierra, *Evolución política del pueblo mexicano* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1957), 397.
- 61 Hale expone que el sistema de la Preparatoria, además de ser autoritario, estaba orientado claramente hacia el objetivo de educar a una nueva elite que condujera a México en la era positiva. Hale, *La transformación*, 251.
- 62 Citado por Carlos Díaz Dufoo, *Limantour* (México: 1909), 27.
- 63 En la *Memoria de Hacienda de 1893-1894*, elaborada por Limantour, y aprobada por Matías Romero, se sentaron las bases para la formación de los presupuestos anuales posteriores, por lo que las siguientes, de su larga estancia en la Secretaría, se apegaron al modelo establecido por ésta.
- 64 Paolo Riguzzi expone que durante la gestión de Limantour fue cuando se regularizó la presentación al Congreso de la *Exposición de Motivos de los Presupuestos Federales*. Lo que indica la capacidad de este gobierno de proyectar los ingresos y egresos de la federación, pues, una de las funciones de las series estadísticas es precisamente el cálculo de la probabilidad. Véase

Paolo Riguzzi, comp., *Las exposición de motivos de los presupuestos federales, 1869-1930. Recopilación documental y estudio*, Disco compacto (México: El Colegio Mexiquense, 2016).

65 En su memoria, Limantour hace énfasis en que la nivelación efectiva de los ingresos y los egresos, el arreglo de la deuda nacional y la moralización de las oficinas de hacienda fueron los tres puntos fundamentales de su programa. Para esto último adoptó, entre otras medidas, se aumentarían los sueldos, se organizarían cajas de ahorro y se asignarían pensiones de retiro. Estos cambios fueron establecidos con los siguientes ordenamientos: Circular que ordena la formación de hojas de servicio de los empleados de Hacienda (febrero de 1894), Decreto que autoriza la creación de la sociedad denominada “Caja de ahorros y préstamos de los empleados federales del ramo de Hacienda (diciembre 26 de 1894), José Yves Limantour, *Apuntes sobre mi vida* (México: Porrúa, 1965).

66 Algunos autores señalan la importancia de los cuadros técnico-burocráticos para la sistematización de las series estadísticas, véase Otero, *Estadística*, 195.

67 Díaz Dufoo, *Limantour*, 94.

68 Reglamento de labores de la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, junio 24 de 1907, en González Prieto, *Memorias*.

69 González Prieto, *Memorias*, 592-593.

70 Cabe señalar que este secretario programaba el presupuesto en forma distinta a la regla de los economistas clásicos que observaban primero las necesidades, los gastos necesarios, y después los ingresos. Limantour procedía al revés, por lo que Carmagnani comenta que mientras con Matías Romero el gasto público registra una expansión, con Limantour se observa una incapacidad por satisfacer la demanda de bienes públicos, el gasto federal bajo su administración presenta una marcada connotación regresiva. Carmagnani, *Estado y mercado*, 324.

71 Emiliano Busto, *Estadística de la República Mexicana. Estado que guardan la agricultura, industria, minería y comercio*, 3 vols. (México: Imprenta de Ignacio Cumplido, 1880).

72 Entre éstas, Acapulco, Ciudad Porfirio Díaz, Laredo, Progreso, Tampico y, sobre todo, Veracruz. *Boletín de Estadística Fiscal* (140) (1896), que contiene datos relativos a julio de 1895 y a julio de 1896.

73 Se mencionaban 40 países, pero destacaban Estados Unidos, seguidos de Inglaterra, Francia y Alemania.

74 *Boletín de Estadística Fiscal* (287) (1906).

75 Leticia Mayer expone que en estas circunstancias los números, las tablas secuenciales y la ley de estadística tuvieron su propio peso y se volvieron una necesidad para gobernantes y ciudadanos, Mayer Celis, “Entre el ‘ciudadano’”, 122.

76 Limantour, *Apuntes*, 30.

77 *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al sexagésimo noveno año económico del 1 de julio de 1893 al 30 de junio de 1894 presentada por el Secretario de Hacienda al Congreso de la Unión* (México: Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, 1894).

78 En la *Memoria de 1891-1892*, Matías Romero primero hace referencia a “las circunstancias anormales por las que actualmente atraviesa el Erario público”, para después exponer el *Estado actual de la hacienda federal* en donde realiza un detallado recuento de las dificultades económicas que enfrentaba el sistema hacendario debido a las construcción de ferrocarriles, la baja de la plata y el pago de la deuda externa. También se detiene en señalar las circunstancias de la población, los bajos salarios, su dispersión, y el hecho de que sólo un porcentaje menor de esta población sea productora y consumidora y, por lo mismo, capaz de pagar impuestos. Asimismo, comenta los límites de la administración hacendaria “El que suscribe no está del todo satisfecho con la organización de las oficinas federales de Hacienda, pues a pesar de que por lo general se esfuerzan por llenar debidamente las atribuciones que a cada una encomienda la ley y reglamentos respectivos, hay algunas que por defectuosa organización o falta de empleados, no pueden cumplir convenientemente con su objetivo”. Matías Romero ejemplificaba ello con el funcionamiento de la Sección de Estadística de esta Secretaría, que aunque sus trabajos son exactos y merecen todo elogio, terminan con un atraso que afecta a la administración. *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al sexagésimo séptimo año económico*.

79 Hernán Otero apunta que el lenguaje estadístico se presentó como un lenguaje científico que buscaba y encontraba sus interlocutores preferenciales en los cuadros administrativos del Estado, en la elite política o en la propia corporación de científicos, pero también en la opinión de los otros, un público más vasto conformado por no especialistas. Otero, *Estadística*, 451.

80 Otro aspecto interesante por examinar es el valor de las estadísticas oficiales para los debates políticos, en qué momento los políticos empezaron a usar las cifras para sustentar sus propuestas y posiciones. Otero, *Estadística*, 250.

81 Bourdieu, *Sobre el Estado*, 281-282.

82 Hernán Otero expone, a propósito de su estudio sobre los censos en Argentina, que se puede hablar de una ideología estadística, pues como toda representación ideológica, constituye un “conjunto de representaciones atravesadas por juicios de valor”. Y define lo que entiende por ideología estadística como un conjunto de criterios pseudocientíficos, políticos, culturales e ideológicos que fundamentan la selección y definición de las variables, los valores y las unidades de análisis; determinan el tipo de útil estadístico privilegiado (formas de

construcción del cuadro estadístico; indicadores y medidas retenidas); orientan la interpretación de los resultados y legitiman su uso, a través de procedimientos discursivos (tanto endógenos como exógenos) que actúan sobre la triple naturaleza del lenguaje estadístico. Otero, *Estadística*, 50.

83 Limantour, *Apuntes*, 62-63.

84 Al respecto Carmagnani expone que 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 responden a la necesidad de dar una nueva imagen de la hacienda pública. Carmagnani, *Estado y mercado*, 28.

85 Existió una propuesta anterior en 1889, cuando Emiliano Busto, oficial mayor de la Secretaría de Hacienda, escribió en su obra, *La administración pública en México*, sobre la conveniencia de establecer una Inspección General de Hacienda separada de la Secretaría de Hacienda, que vigilara la administración financiera.

86 José Trinidad Lanz Cárdenas, *La Contraloría y el control interno en México* (México: Secretaría de la Contraloría General de la Nación, Fondo de Cultura Económica, 1993), 127-128.

87 Bourdieu, *Sobre el Estado*, 281.

88 Tenorio Trillo, *Artilugio*, 88.

89 Weiner examina cómo los enfoques culturales particulares dan forma a diversas representaciones de la economía mexicana, y observa que durante el porfiriato el discurso sobre el progreso material era, en gran parte, estadístico. Richard Weiner, “El declive económico de México en el siglo XIX: una perspectiva cultural”, *Signos Históricos* (12) (2004): 82.

90 James C. Scott, *Seeing Like a State, How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (New Haven: Yale University, 1998).

91 Claudia Daniel, *Números Públicos, Las estadísticas en Argentina (1990-2010)* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013), 23-24.

### Luz María Uhthoff López

Doctora en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora Titular de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Actualmente se desempeña como Jefa del Área de Historia Comparada y Regional, Departamento de Filosofía, UAM. Sus líneas de investigación son la Historia Económica e Institucional de México, siglos XIX y XX, últimas publicaciones: “La construcción de la administración pública, las comisiones

estatales, y el papel de los nuevos cuadros de especialistas durante la posrevolución en México”. *Economía* XL(80) (julio-diciembre 2017): 223-252; “El Estado posrevolucionario en México, la administración petrolera y la participación de los ingenieros”. *Letras Históricas* (18) (primavera-verano 2018): 117-142; “Las compañías petroleras ante los nuevos impuestos, 1918-1921”. En *De contribuyentes y contribuciones en la fiscalidad mexicana, siglos XVIII-XX*, ed. Yovana Celaya Nández y Graciela Márquez Colín, 273-216. México: El Colegio de México, Universidad Veracruzana, 2018. ISBN: 978-607-628-414-8 (El Colegio de México); ISBN: 978-607-502-694-7 (Universidad Veracruzana).