

Dos tendencias radicalmente opuestas se han disputado entre nosotros el campo en punto á la organización de esas oficinas: conforme á la una, la Secretaría ó departamento de Hacienda debía concentrar la dirección suprema del ramo, en su doble función de recaudar las rentas y distribuir sus productos; conforme á la otra, debían crearse dos organismos, recaudador el primero y distribuidor el segundo, no sólo diversos, sino casi independientes ó apenas ligados con flojos y débiles vínculos, constituidos por las disposiciones del ministro de Hacienda.

Adquirió forma concreta el primer sistema en la ley de 16 de Noviembre de 1824, expedida por el Congreso constituyente, siendo Presidente de la República D. Guadalupe Victoria y ministro de Hacienda don José Ignacio Esteva, y en ella se cambió por primera vez el sistema administrativo colonial de la Hacienda pública, conservado hasta entonces sin más que insignificantes variaciones.

«Al reunirse el Congreso constitucional el 5 de Noviembre de 1823,—dice el señor licenciado D. Matias Romero, en su célebre Memoria de Hacienda de 1870, á que todavía habremos de referirnos muchas veces,—cada renta tenía su dirección y contaduría especiales. Los agentes fiscales del gobierno federal en los Estados, eran los intendentes. La ley de 21 de Septiembre de 1824 suprimió estos funcionarios y estableció en su lugar á los comisarios. Dando el Congreso constituyente de 1824 á la cuestión de administración hacendaria toda la importancia que tenía, expidió la ley de 16 de Noviembre de aquel año, intitulada de *arreglo de la administración de la Hacienda pública*, que es sin duda el sistema más filosófico y completo de organización hacendaria que se ha formado desde la independencia. En ella se extinguieron las direcciones y contadurías generales de las diferentes rentas que entonces existían; se centralizó la dirección y administración de la Hacienda pública en el secretario del ramo, y se estableció en la Secretaría de Hacienda un departamento de cuenta y razón, al que se encomendaron las funciones de las contadurías generales suprimidas, y principalmente, la formación de los presupuestos y de la cuenta general de ingresos y egresos, que el secretario de Hacienda debía presentar anualmente al Congreso. Se organizó convenientemente la Tesorería general de la Federación, dándose este nombre á la oficina que entonces se denominaba Tesorería general del Ejército y Hacienda pública. Se dispuso que entrasen á esta oficina física ó virtualmente todos los productos de las rentas, y las cantidades de cualquiera procedencia de que pudiera disponer el gobierno federal, exceptuándose de esta prevención tan sólo los gastos de la administración de las rentas y las pertenecientes al crédito público. Se le encomendó la distribución de los caudales públicos ya directamente, ya por medio de los comisarios generales en los Estados; y se impuso á los ministros de la Tesorería la obligación de formular observaciones á los pagos indebidos que se les mandara hacer por el Ejecutivo, dando cuenta á la Contaduría mayor, si se hacía el pago no obstante dichas observaciones. Se creó una comisaría central de guerra y marina, sujeta á la Secretaría de Hacienda, encargada de reunir los datos necesarios para la formación de las cuentas generales del ejército y marina. Se facultó al Ejecutivo para enviar visitadores á las oficinas de Hacienda. Se estableció una oficina provisional de rezagos, encargada de liquidar definitivamente todas las cuentas que quedaban cortadas en virtud del nuevo arreglo de la Hacienda pública. Se estableció, por último, la contaduría mayor de Hacienda y crédito público, encargada de examinar y glosar las cuentas del Ejecutivo, poniéndose esta oficina bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados. Se dispuso, por último, que todas las oficinas de Hacienda, incluyendo la Tesorería general, enviaran sus cuentas originales á la Secretaría, para que con vista de ellas formara la cuenta general del departamento de cuenta y razón. Esto, además de facilitar la formación de la cuenta general, era el único medio eficaz de que el secretario de Hacienda tuviese una verdadera supervigilancia respecto de las oficinas de su ramo.»

El segundo sistema, que traía su origen del régimen colonial, tuvo por apóstol ferviente al señor don Rafael Mangino, que, ya como contador mayor de Hacienda, ya como ministro tesorero, se había mostrado enemigo del principio de la concentración, y que, siendo ministro de Hacienda del general D. Anastasio Bustamante, inició su completa abolición.

«Las iniciativas del señor Mangino,—dice el señor Romero en su citada Memoria de 1870,—apoyadas con toda la influencia de la administración de que formó parte, fueron á poco convertidas en leyes. Por la de 26 de Octubre de 1830 se dió nueva organización á la Tesorería, recibiendo esta oficina grande ensanche respec-

to de las atribuciones que le confirió la ley de 16 de Noviembre de 1824. El artículo 9.º de aquella ley relevó al departamento de cuenta y razón de la Secretaría de Hacienda, de la obligación de formar la segunda parte de la cuenta general del erario, que el ministro de Hacienda debía presentar anualmente al Congreso, ó sea la cuenta de distribución, como la llamó la ley de 8 de Mayo de 1826, é impuso esta obligación á la Tesorería general.

»Para que esta oficina pudiera cumplir ese deber, formando su cuenta general por las cuentas originales comprobadas y no por cortes de caja, era necesario, y así lo estableció el artículo 9.º de la ley de 26 de Octubre de 1830, que todas las oficinas distribuidoras le remitieran sus cuentas originales y comprobadas. De esta manera solamente una parte, y la menos importante de las cuentas de las oficinas de Hacienda, se enviaba á la Secretaría; y aunque las otras iban á una oficina dependiente de la misma Secretaría, esta delegación de trabajos propios de una sola oficina no podía menos que producir graves inconvenientes, pues ella impedía la supervigilancia que el jefe del ramo de Hacienda debe tener sobre las oficinas de su dependencia, vigilancia que no era posible ejercer desde el momento en que dejara de recibir las cuentas originales de algunas oficinas. Además, el ingreso y el egreso de los caudales públicos tienen siempre una relación muy estrecha entre sí, y desde el momento en que no era una misma la vigilancia y dirección sobre estas dos funciones, era más difícil evitar abusos.

»Como consecuencia de la nueva obligación impuesta á la Tesorería, el artículo 16 de la referida ley de 26 de Octubre de 1830, estableció en dicha oficina una sección llamada de cuenta general, que debería desempeñar parte de las funciones encomendadas antes al departamento de cuenta y razón por la ley que lo estableció. El artículo 20 de esta ley suprimió la Comisaría central de guerra y marina, y el 24 dispuso que se suspendieran los efectos de dicha ley hasta que se publicaran las que arreglaran la dirección de rentas y las comisarías.

»No fué esto todo lo que se hizo para destruir la concentración administrativa. A poco se expidieron las otras dos leyes anunciadas en el artículo 24 de la de 26 de Octubre de 1830, que formaban el complemento de ella. La ley de 26 de Enero de 1831 estableció la Dirección general de rentas, bajo cuya inspección estarían todos los ramos de la Hacienda, que se administraban por cuenta de la Federación, exceptuándose solamente los de correos y casas de moneda. A esta oficina se dió el mismo derecho concedido á la Tesorería por el artículo 22 de la ley de 16 de Noviembre de 1824, esto es, el de suspender el cumplimiento de las órdenes del Secretario de Hacienda que considerara *ilegales ó perniciosas á la Hacienda pública*, con la diferencia que la ley de 1824 tan sólo lo concedía á los ministros de la Tesorería, mientras que la de 1831 la hacía extensiva al Director general de rentas y á los jefes de las tres secciones en que se dividió aquella oficina. El 7 de Julio de este año se expidió el reglamento provisional para la Dirección general de rentas, creada por la ley de 26 de Enero de 1831.

»El artículo 8 de esta misma ley encomendó á la Dirección general de rentas la formación del estado general de valores, ó sea la primera parte de la cuenta general, que la ley de 8 de Mayo de 1826 encargaba al departamento de cuenta y razón. Siendo ya inútil este departamento, lo extinguió el artículo 10 de la misma ley, disponiendo que en su lugar quedara una sección compuesta de cuatro empleados, á la cual impuso el artículo 11 la obligación de formar los presupuestos, que debían remitirse anualmente al Congreso. De esta manera dejaron de recibirse en la Secretaría de Hacienda todas las cuentas originales de las oficinas de Hacienda.

»Una vez adoptado este sistema, se siguió en todas sus consecuencias. Fué necesario organizar las oficinas distribuidoras en los Estados, y la ley de 21 de Mayo de 1831 proveyó á este objeto, estableciendo las comisarías generales y las subcomisarías, inmediatamente dependientes de la Tesorería general. El decreto de 22 de Agosto de 1833 redujo considerablemente en su personal y sueldos las comisarías establecidas por aquella ley. El artículo 39 de la primera autorizó al Ejecutivo para expedir un reglamento que uniformara el sistema de cuenta y razón, de las comisarías y subcomisarías, con el de la Tesorería general.

»El reglamento de 20 de Julio de 1831 fué el resultado de esta autorización.»

El resultado más palpable de una organización hacendaria, tiene que traducirse en la mayor ó menor facilidad de producir sus cuentas y en la perfección de éstas, y sin entrar al fondo de la cuestión que tan divididos trajo por largos años á nuestros hacendistas, consignemos solamente este hecho: desde 1826 hasta Mayo de 1870, ningún Congreso se ocupó en examinar y discutir las llamadas cuentas de los dineros públicos. Es verdad que los ministros de Hacienda de todas las épocas acompañaban sus memorias al Congreso, cuando lo había, ó sus informes al Presidente cuando la dictadura llegaba hasta abolir el Congreso, de *estados ó noticias* referentes al producto ó inversión de las rentas públicas; pero todos, sin una sola excepción, confiesan lo imperfecto de esos documentos y algunos llevan la franqueza á tan dolorosos extremos, que no vacilan en decir que ninguna confianza merecen. El señor D. Francisco Lombardo decía, por ejemplo, en 25 de Julio de 1839:

«Creo indispensable reproducir lo que se ha manifestado por este Ministerio en algunas de las Memorias de los años anteriores, esto es, que el ingreso que se nota en el estado general de valores no es un producto real y efectivo de las rentas nacionales, así como tampoco las partidas de egresos que constan en el estado general de distribución, son todos los gastos de la nación.» Lo mismo, copiando las anteriores palabras, decía en 14 de Julio de 1840 D. Javier Echeverría. «La distribución de los caudales públicos en 1840,—dice el señor D. Manuel M. Canseco en su Memoria de 28 de Julio de 1841,—importó \$ 19.886.306.34; pero lo que realmente se gastó ó aplicó á las cargas públicas, sólo fué la cantidad de \$ 9.773.573.31.» El señor D. Ignacio Trigueros, en su Memoria de 31 de Enero de 1844, que comprende los tres años precedentes, nos hace saber que en 1841, «á pesar de que el ingreso total parecía en el estado de valores ascender á \$ 21.227.263, la verdadera recaudación fué apenas de \$ 14.084.128, siendo el rendimiento líquido de \$ 12.715.533, y que el ingreso total de 1843, que aparece de \$ 34.138.581, es verdaderamente figurado.»

Inútil es continuar acumulando citas que demuestren el resultado más palpable de la viciosa organización de las oficinas de Hacienda, porque llenaríamos con ellas páginas sin cuento. Digamos solamente que de los dos principios rivales, el de la concentración, que el señor Esteva inició en 1824 y perfeccionó en 1826, comenzó á dar frutos durante el corto período en que estuvo vigente, y seguramente habría sido importante factor para introducir el orden, si se hubiera perseverado en el camino de perfeccionarlo. Desgraciadamente no fué así, y como hemos visto, cayó en 1830; desde entonces hasta 1852, en que el señor D. Guillermo Prieto se mostró decidido partidario de la concentración ó hizo laudables esfuerzos para volver á ella, todos nuestros ministros de Hacienda no sólo dejaron subsistir el vicioso sistema contrario, sino que algunos multiplicaron las Direcciones de Rentas y aun crearon Juntas especiales, ya con el carácter de consultivas, ya con el de administradoras, que, como la famosa del crédito público de 1856, convertían al ministro de Hacienda, y hasta al Presidente de la República, en verdaderos reyes de burlas, incapaces de hacer respetar su autoridad y de poner coto á las tendencias anárquicas, que en éste, como en los demás ramos de la administración, tenían echadas profundas raíces, que se alimentaban en la ineptitud, en la rutina, en la ignorancia y en la corrupción.

* * *

Antes de abandonar este capítulo de las cuentas, que en realidad no lo eran, vamos á hablar de un incidente que, aunque en apariencia baladí, nos parece demasiado característico para que sea posible omitirlo: queremos referirnos á la introducción del sistema de la partida doble en la contabilidad fiscal, cuya historia es singular.

Ya los reyes de España habían ordenado en 1784 que se plantease en México; pero tropezó el mandato con tales resistencias, que hubo de revocarse en 1787. La célebre *Instrucción reservada* del conde Revilla Gígedo refiere por menor las peripecias de este negocio, y cómo, de trece opiniones que se tomaron, sólo tres fueron favorables al proyectado cambio, que al fin no llegó á hacerse por la tenaz resistencia que le opusieron la rutina y la mala fe. No hallamos ni en las leyes ni en las memorias posteriores á la independencia, ninguna alusión al sistema de la partida doble, hasta la memoria del señor Trigueros del 8 de

Julio de 1844, en que, como todos sus antecesores, se queja de «lo inseguro, moroso, tardío é inexacto» del método seguido en los ramos de cuenta y razón. El señor D. Manuel Payno es, en seguida, el primero que vuelve á tratar de esta materia, en la reseña que sobre el estado de los principales ramos de la hacienda pública dirigió á su sucesor en el Ministerio, D. José Ignacio Esteva, en 10 de Marzo de 1851, y no por cierto para recomendar la partida doble, pues dice:

«Con toda franqueza manifesté á la Cámara de Diputados, diversas ocasiones, que la contabilidad de oficinas de hacienda pública era un verdadero caos y necesitaba una reforma radical. Muchos han opinado que introduciéndose en las oficinas el sistema de partida doble, desaparecería momentáneamente todo el desorden y confusión en las cuentas, y se lograría que éstas fueran llevadas con el día. Yo juzgo que la partida doble sería necesario aplicarla con un buen discernimiento al sistema de la hacienda pública, pues es sabido que aunque los principios generales son los mismos, cada tenedor de libros establece una fraseología y un método diverso y peculiar, siendo así que lo primero que se debe buscar en los asientos es la completa uniformidad, porque de lo contrario no podrían glosarse las cuentas, y el ministerio ó las oficinas directivas tendrían que dictar una orden diversa para cada una de las demás oficinas recaudadoras y distribidoras. Además de este inconveniente se ha encontrado de pronto el de que no estando los empleados acostumbrados á ese método de contabilidad, cometerían errores de gran trascendencia. Así, pues, abandoné la idea de establecer la partida doble.»

Fué el señor Prieto quien por primera vez hizo plantear el sistema de contabilidad de que venimos hablando, y de ello dió cuenta al Congreso en los informes que rindió el 20 de Octubre de 1852, diciendo:

«Otra de las mejoras nuevamente introducidas, contra la que han levantado un grito de reproche los intereses vivamente heridos, y el obstinado espíritu de sistema, es la contabilidad por partida doble.

«Cierto es que la planteación de este sistema bajo las mismas reglas que se siguen en el comercio, no es adaptable estrictamente á la contabilidad pública; pero también es cierto, que con ligeras modificaciones, la partida doble es la garantía más segura del orden, el móvil más inequívoco de aquel arreglo, y el resorte infalible de la responsabilidad de los que manejan caudales.

«En la mayor parte de los pueblos de Europa, en los Estados Unidos y en Nueva Granada últimamente, ha producido los mejores efectos la partida doble: ¿por qué en México no ha ser lo mismo? Porque esa es la suerte que depara la ignorancia á todos los adelantos importantes.

«La partida doble aplicada á la contabilidad militar, ha vencido á todos sus detractores; pues el ajuste de los cuerpos, que hacia muchos años no se practicaba, se ha verificado ahora con facilidad por medio de ese sistema. Por la primera vez, independida la contabilidad de los cuerpos, se vió sujeta á un pagador, perfeccionándose, moralizándose, dejando de ser el estado de la caja el termómetro de la fidelidad del jefe, dejándose de comprobar con las bayonetas la entrada y salida de caudales para las tropas. Esta sola, esta única medida que en otros tiempos hubiera producido una revolución, forma el elogio del sistema y del que lo planteó, y hace la apología de los dignos jefes á cuyas manos está confiada hoy la defensa de las leyes.»

No por esto la batalla estaba definitivamente ganada: la ley de Febrero de 1854 derogó las disposiciones que prevenían se llevaran por partida doble las cuentas de las oficinas de hacienda; pero en 12 de Octubre de 1855 se mandó organizar una comisión de contabilidad encargada de formar un proyecto á que ésta hubiera de sujetarse, y una de las bases que se le fijaron fué la de que adoptase el sistema de partida doble. Por último, la ley de 31 de Enero de 1861, al reorganizar la Tesorería general, mandó que la cuenta del erario se sujetase á ese sistema, y todavía fué necesario que esta disposición la confirmara el señor licenciado D. José María Iglesias en la ley de 6 de Agosto de 1867, y en su reglamento de 1.º de Diciembre del mismo año.

* * *

• Establecido ya que durante más de cincuenta años no tuvimos realmente cuenta alguna de los caudales públicos, comprenderá el lector toda la verdad de la afirmación asentada al principio de este capítulo.