


<http://dx.doi.org/10.18232/20073496.1515>

Artículos

## La hacienda pública como ámbito de buen gobierno en el ideario de Lucas Alamán, 1848-1853

### The Public Treasury as a realm of good government in the ideology of Lucas Alamán, 1848-1853

Gabriel Martínez-Carmona<sup>1</sup>, \*  0000-0001-5304-0004<sup>1</sup> El Colegio de Michoacán, Michoacán, México.\* Correspondencia: [gabomarca@gmail.com](mailto:gabomarca@gmail.com)

Resumen. Mediante el uso de fuentes bibliográficas, los editoriales del periódico *El Universal* y las obras de Lucas Alamán, este artículo explora la concepción de dicho autor sobre la hacienda pública y su importancia en el contexto más amplio de buen gobierno. Se propone que la hacienda pública era una parte central del proyecto de nación propuesto por Alamán entre 1848 y 1853, asimismo, constituía un aspecto esencial de buen gobierno. A través del análisis de las acciones y escritos de Alamán, se afirma que utilizó la idea de buen gobierno como un puente entre los periodos virreinal e independiente, en el que destacó la continuidad histórica como elemento central de su proyecto de gobierno en estos años.

Palabras clave: buen gobierno; hacienda pública; bien común; economía

Abstract. This paper explores Lucas Alamán's conception of the Public Treasury and its significance within the broader context of good governance. Drawing on a bibliography, editorials from the newspaper *El Universal*, and Alamán's writings, it argues that the Treasury was a central component of the national project

CÓMO CITAR: Martínez-Carmona, G. (2025). La hacienda pública como ámbito de buen gobierno en el ideario de Lucas Alamán, 1848-1853. *América Latina en la Historia Económica*, 32(2), e1515. <https://doi.org/10.18232/20073496.1515>



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

Alamán proposed between 1848 and 1853, representing an integral aspect of good governance. By analyzing Alamán's actions and writings, this study affirms that he utilized the concept of good governance as a bridge between the viceregal and independent periods, emphasizing historical continuity as a key element of his governmental framework during those years.

Key words: Good government; public treasury; common good; economics.

JEL: B10; N96.

Recibido: 27 de marzo de 2024.

Aceptado: 21 de enero de 2025.

Publicado: 22 de abril de 2025.

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo explora la concepción que Lucas Alamán tenía en torno a los problemas de la hacienda pública, entre 1848 y 1853, comprendida en la idea del buen gobierno. Para ello, utilizaré los trabajos de Alamán escritos en este periodo como fuente de información, así como los editoriales de *El Universal*, periódico fundado a finales de 1848, que se convirtió en la voz del partido conservador en la esfera pública. Lo que aquí sostengo es que Alamán entendía el buen gobierno como un asunto de larga data y que el tema de la hacienda pública era central. En este sentido, propongo que el concepto de buen gobierno fue utilizado por Alamán como una suerte de puente entre el periodo virreinal y el independiente, en el que las ideas del ejercicio del poder, el respeto a las leyes y la búsqueda del bien común serían algunas de las líneas de continuidad histórica que su proyecto ofrecía.

Debido a que la crítica al sistema de gobierno y la propuesta política de Alamán han sido estudiadas con mayor detenimiento,<sup>1</sup> me centraré en el diagnóstico de la situación que guardaba la hacienda pública en el periodo propuesto. De igual modo, me enfocaré en analizar su propuesta para la organización de la misma, así como su puesta en práctica. Entenderé la hacienda pública como el conjunto de órganos de la administración del Estado, encargados de hacer llegar los recursos económicos a las arcas de este, así como a los instrumentos con los que el mismo gestiona tanto las entradas como los gastos, lo que supone la planificación de los impuestos, además de la elaboración de los presupuestos generales, en los que se incluyen los ingresos, egresos, así como posibles déficits públicos y su forma de financiarlos.

Para lograr este propósito he dividido el artículo en cinco apartados. Los dos primeros forman un grupo que responde a la necesidad de definir los temas que están a discusión, por lo que el buen gobierno y la hacienda pública lo componen. Los siguientes tres apartados forman otro grupo, que se propone discutir el diagnóstico, la propuesta y la puesta en práctica del proyecto conservador en materia de hacienda pública para este periodo.

<sup>1</sup> La bibliografía es numerosa, algunos de los trabajos que he consultado son: Alcántara (2014, 2016); Lira (1997b); Pani (2012); Palti (1998).

## EL BUEN GOBIERNO

Si bien el común denominador de esta discusión es el buen gobierno, es necesario establecer los parámetros de este concepto que, como todos, tiene su historicidad. De acuerdo con Lira et al. (2017), este “se lee como principio de ejercicio de autoridad en Nueva España, antes y después de la independencia. Este principio ha sido el campo de discusión para aportar una reflexión acerca de las relaciones de autoridad en el ejercicio del poder político en relación con la legitimidad que, como se ha dicho, en la época moderna y contemporánea se identifica en el Estado” (p. 8).<sup>2</sup>

Norberto Bobbio (2009) sostiene que la idea de buen gobierno –así como su contraparte, el mal gobierno– ha recorrido toda la historia del pensamiento político. Existen dos grandes discusiones que no se contraponen, sino que se complementan: *a*) en el primero el gobernante ejerce el poder de conformidad con las leyes preestablecidas, en tanto que el mal gobierno es aquel del que ejerce el poder sin respetar más que la ley de su capricho; y *b*) el buen gobierno es el del gobernante que se sirve de su propio poder para perseguir el bien común, mientras que el mal gobierno se vale del poder para perseguir su propio bien.

La discusión del primer punto puede sintetizarse en el principio de la superioridad del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres. De acuerdo con Bobbio (2009):

Sustancialmente, la ley, por su origen, ya sea que se derive inmediatamente de la naturaleza, o mediatamente de la tradición, o de la sabiduría de un gran legislador, y por su duración en el tiempo, no está sometida al trastorno de las pasiones, y permanece como un depósito de sabiduría popular o de saber civil que impide las modificaciones bruscas, la prevaricación del poderoso, la arbitrariedad del *sic volo sic iubeo*. (p. 228)<sup>3</sup>

En el periodo histórico que analizo, la subordinación de los nuevos ciudadanos a la ley, así como la transformación de las relaciones entre gobernantes y gobernados, además de ser un proceso largo y accidentado, estuvo regulado por una constitución escrita, lo que se tradujo en “un [nuevo] sistema u organismo político inspirado en el principio de la responsabilidad no sólo religiosa y moral, sino también política y jurídica, de los órganos de gobierno mediante ciertas instituciones fundamentales” (Bobbio, 2009, p. 230).

Las primeras décadas del siglo XIX vieron el proceso de construcción del Estado moderno de corte liberal en México. Sin embargo, este proceso de racionalización comenzó previo a la independencia, con las reformas borbónicas, que precisaron la elaboración de planes diseñados para el futuro, del cual la Real Ordenanza de Intendentes es su más clara expresión. En esta se despliega un proyecto de acción racional, que “se supone encaminada al logro del bienestar de los súbditos y del reino [es decir, su fin consiste en] lograr la buena administración” (Lira, 1984, p. 137).

Esto remite a la discusión del segundo punto que plantea Bobbio, es decir, el de la contraposición entre interés común e interés particular, entre utilidad pública y utilidad privada. Esta disyuntiva:

<sup>2</sup> El punto de partida de esta obra es el famoso mural del siglo XIV sobre el buen y el mal gobierno, encargado a Ambrogio Lorenzetti y que se conserva en el Palacio Público de Siena, Italia. Skinner (2009) dedicó una serie de artículos al análisis de la influencia filosófico-política que impulsó el trabajo de Lorenzetti. Véase una interpretación más actual y con otros objetivos en Hernández (1993).

<sup>3</sup> Locución latina que refiere a la voluntad de un individuo, en particular, el gobernante: “así lo quiero, así lo mando”.

Toma [...] en consideración, no tanto la forma en la que se ejerce el poder, como la finalidad que debe perseguir. El hecho de que dicho fin sea la utilidad común no del gobernante o de los gobernantes, o de la clase dominante se diría hoy, o de la elite del poder, se deriva de la naturaleza misma de la sociedad política (la *koinonía politiké* [comunidad política] de Aristóteles), que debe proveer a la satisfacción de las necesidades de todos sus miembros y no solo de algunos, tales como, dependiendo de los tiempos y de las concepciones generales de la vida en común y de las diferentes y contrapuestas ideologías, el orden interno y la paz exterior, la libertad y la igualdad, la prosperidad del Estado en su conjunto, o el bienestar de los ciudadanos *uti singuli*,<sup>4</sup> la educación en la virtud y la felicidad (Bobbio, 2009, p. 230).

En el mismo sentido que Bobbio, Annick Lempérière (2004) ofrece una definición de buen gobierno para el caso de la ciudad de México durante la época virreinal:

En primera instancia, el buen gobierno es el que, al garantizar el orden y la prosperidad comunes, se encarga de crear las condiciones necesarias para ello: esta es su finalidad moral y religiosa, el bien común. Debido a que los hombres juntos y unidos pueden más que los que quedan abandonados a sus propias debilidades, son las reuniones y asociaciones, los “ayuntamientos” de todas clases los que se encargan de asumir los servicios más adecuados al alivio de la miseria humana y ayudar a los individuos en su búsqueda por la salvación. El buen gobierno de los hombres es ante todo el que reúne las voluntades en búsqueda del bien común (p. 32).

De acuerdo con Lempérière (2004), el buen gobierno supuso el bien común y la utilidad pública. Aquí recupero la idea de utilidad pública, cuyo significado se transformó de aquel que implicaba intereses colectivos a otro que se refiere a la suma de intereses particulares, rebautizado entonces como economía política durante la Ilustración (Brunner 2010; Lempérière, 2004). Durante este periodo de transición entre los siglos XVIII y XIX, tanto la realidad histórica como las distintas áreas de conocimiento, entre ellas la economía, experimentaron un proceso de transformación gradual que terminó por separarlas. La economía premoderna estaba intrínsecamente vinculada a la política, esta última entendida como aquello concerniente a la *polis*. Ambos conceptos sufrieron un giro en este periodo, del cual no me ocuparé aquí, pero que vale la pena enunciar.

Como referí anteriormente, la buena administración, planteada como objetivo del proceso de modernización del Estado, implicaba desde luego la economía pública, es decir, aquella que, por oposición a la economía privada, busca la producción, ordenamiento y adecuada gestión de los recursos de la república (Brunner, 2010). La economía pública busca entonces la correcta generación y ordenamiento de riqueza de todos los miembros de la comunidad, es decir, su objetivo consiste en la buena administración del bien común. En esta hacienda pública, entendida como la institución administrativa de los recursos del Estado liberal moderno, centraré mi análisis, particularmente dentro del proyecto que Alamán buscó poner en práctica una vez en el gobierno.

En suma, el concepto de buen gobierno tiene un origen remoto y aquí se propone como una especie de principio moral que sobrevivió al proceso de modernización en que México y el mundo occidental se encontraban. Esta idea también sobrevivió al proceso de racionalización administrativa, iniciado en la segunda mitad del siglo XVIII, que desembocó en la formación del Estado liberal

<sup>4</sup> Locución latina que significa “en su particularidad”.

moderno, producto de la independencia. Lucas Alamán fue el actor que utilizó el concepto de buen gobierno para tender una suerte de puente entre ambos momentos, entendidos más como un tránsito o continuidad que como una ruptura, en este sentido, tanto Lira (1997b) como Pani (2012) encuentran en Alamán y el grupo conservador este elemento de continuidad en su visión del mundo social y político.

#### ¿POR QUÉ LA HACIENDA PÚBLICA ERA UN PROBLEMA?

Luis Jáuregui (2005) refiere que durante el periodo 1848-1852 la hacienda pública había perdido el rumbo, debido a que no se contaba con datos precisos sobre las variables fiscales y a “tantas pruebas y errores [que] se emprendieron en los 20 años anteriores” (p. 100). Aunque se necesita una investigación que profundice en los proyectos de reorganización de la hacienda pública en el periodo posterior a la guerra con Estados Unidos, su afirmación parece acertada, puesto que el problema de la organización de la hacienda pública tiene orígenes previos.<sup>5</sup>

Producto del constituyente de 1823-1824, la ley de repartición de rentas dejó a los impuestos marítimos como la principal fuente de ingresos del gobierno nacional y, por lo tanto, dependiente de los vaivenes del comercio internacional. Además de los ingresos por los antiguos estancos como el de tabaco y sal, la repartición de rentas dejaba por exclusión el resto de los recursos a los estados. El vínculo fiscal entre los estados y el gobierno nacional sería el “contingente”, un monto con que los estados contribuían al gobierno nacional dependiendo de su territorio y población, el cual pocas veces se cumplió a cabalidad (Castañeda, 2001). Correspondió al gobierno nacional hacerse cargo de los gastos de la defensa nacional, el pago de los representantes de México en el extranjero, y el monto de la deuda virreinal reconocida luego de la independencia.<sup>6</sup>

Ya fuera en el sistema federal, en el centralismo, o en el periodo de dictadura militar de 1841-1844, la hacienda pública tuvo un déficit constante, lo que incrementó progresivamente el endeudamiento, sobre todo interno, luego de que México canceló el pago del servicio de deuda contratado en Londres a finales de 1827 y estableció un vínculo pernicioso de los distintos gobiernos con los comerciantes prestamistas del periodo, a quienes no sin razón se les catalogó de agiotistas o vampiros del erario. Las primeras décadas de vida independiente presenciaron varios esfuerzos por el establecimiento de impuestos directos con dos objetivos: *a*) iniciar un proceso de modernización del sistema fiscal, que respondiera a los principios de igualdad, uniformidad y proporcionalidad, heredados del constitucionalismo gaditano (Serrano, 2007); y *b*) la urgencia por incrementar los ingresos del gobierno nacional, para combatir el déficit y reducir la dependencia al endeudamiento.

Las razones del fracaso de los distintos intentos de reforma al sistema de hacienda establecido a partir de la distribución de rentas de 1824 son variadas y atienden a las especificidades de cada caso; sin embargo, existieron tres problemas estructurales a los que todos se enfrentaron: *a*) el problema político proveniente de la falta de legitimidad y confianza del gobierno nacional, aunada a su incapacidad de ejercer una coerción tributaria y a la resistencia a pagar de las oligarquías regionales; *b*) las cuestiones administrativas provenientes de imperfecciones técnicas de las leyes, debido al desconocimiento de las bases tributarias, por la falta de levantamiento de un catastro

<sup>5</sup> Para contrastar esto es posible revisar los artículos de Ortiz (2002); Meyer (2002); Suárez (2002); Guevara (2002); Girón (2002); así como Becerril (2013, 2014) para el último gobierno de Santa Anna.

<sup>6</sup> Un estudio más completo para el primer federalismo es Hernández (2013) y Torres (2013) para el centralismo.

moderno y por la ausencia de una administración eficiente; c) por la amenaza de las potencias extranjeras y el constante estado de conflicto militar en las regiones (Comín y Díaz, 2007; Sánchez, 2009).

La guerra contra Estados Unidos terminó con el poco orden establecido en materia hacendaria. Las aduanas marítimas fueron tomadas por el ejército enemigo y con sus entradas se financió parte de la guerra. En cuanto al estanco del tabaco, la segunda fuente de ingresos más importante del gobierno nacional, sufrió con el ingreso masivo de tabaco proveniente de Estados Unidos. La deuda nacional, según cálculos del ministro de Hacienda, Mariano Riva Palacio, rondaba los 143 millones de pesos en 1848, en contraste con los ingresos anuales, que apenas rebasaban los 10 millones de pesos (México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1848, cuadro 1). La indemnización de guerra pagada por Estados Unidos a México se convirtió entonces en el salvavidas que permitió sacar a flote la administración de José Joaquín de Herrera, segundo presidente que logró completar su periodo luego de Guadalupe Victoria, quien a su vez lo logró en parte, gracias a los préstamos ingleses de 1824 y 1825.

En suma, este escenario desencantado fue el que se le presentó al grupo liderado por Lucas Alamán, cuando en el editorial de *El Universal* decidió hacer pública su postura política, luego de una serie de descalificaciones por parte de sus enemigos.

Por último, nosotros nos llamamos *conservadores*. ¿Sabéis por qué? Porque queremos primeramente *conservar* la débil vida que le queda, a esta pobre sociedad, a quien habéis herido de muerte; y después restituirle el vigor y la lozanía que puede y debe tener, que vosotros le arrebatasteis, que nosotros le devolveremos. ¿Lo oís? Nosotros somos *conservadores*, porque no queremos que siga adelante el despojo que hicisteis: despojasteis a la patria de su nacionalidad, de sus virtudes, de sus riquezas, de su valor, de su fuerza, de sus esperanzas... nosotros queremos devolvérselo todo, por eso somos y nos llamamos *conservadores* (Los conservadores y la nación, 9 de enero de 1850, énfasis en el original).

Entro ahora al análisis de cómo es que Alamán construyó su proyecto en torno al ideal de buen gobierno, que incluía la administración de la hacienda pública como uno de sus ejes principales.

#### LA RAÍZ DEL PROBLEMA ESTÁ EN LAS INSTITUCIONES

En la *Historia de México*, escrita por Alamán entre 1848 y 1852, específicamente en el último capítulo, titulado “Estado del país después de la independencia”, presenta un balance completo sobre la situación de la nación. Aquí destaco ciertos rasgos referentes tanto al buen gobierno, como al vínculo de este con la hacienda pública.<sup>7</sup>

De acuerdo con Alamán, el principal problema de México residía en la adopción del sistema federal entre 1823 y 1824, pues planteaba serios inconvenientes surgidos de “las relaciones de los estados con el gobierno general y entre sí mismos”. Las facultades de los congresos y gobiernos de los estados, en algunos casos determinados por la constitución, habían planteado una dependencia del gobierno general y del congreso federal mismo, en términos de la contribución de estos a los gastos comunes de la representación nacional. La adopción de este sistema resultó en

<sup>7</sup> Pani (2012) y Palti (1998) han realizado estudios detallados acerca de los cuestionamientos de Alamán y el partido conservador al sistema republicano, por lo que aquí no ahondaremos en esta materia.

una imposibilidad del gobierno general para hacerse obedecer, de modo que con “estados libres, soberanos e independientes”, enfatiza Alamán, “no puede haber hacienda, ni ejército ni nación”, porque siempre que la administración nacional requiriera recursos urgentes o extraordinarios, no los encontraría en los estados. El estado crítico en que se encontraba el país tenía sus orígenes en la instauración y puesta en práctica de un modelo que obstaculizaba las prácticas de buen gobierno: “por consecuencia de la facultad que los estados tienen de arreglar su hacienda, no hay sistema alguno general de ésta, y los diversos y muchas veces opuestos principios adoptados en cada uno, son un obstáculo para que pueda haberlo” (Alamán, 1852/1997c, p. 283).

Pese a no estar de acuerdo con la distribución de rentas de 1824, advirtió que al menos existía un plan general acerca de la manera en que se repartirían los ingresos públicos entre el gobierno nacional y los estados, pero las decisiones posteriores echaron todo abajo: “Hasta aquí parece haber cierto orden en esta distribución, y las cosas caminaron con regularidad en los primeros años de la Federación, mientras las rentas se conservaron uniformemente bajo el pie en que se hallaban antes de la independencia: pero todo ha sido confusión desde que se han intentado en ellas innovaciones, que no están calculadas sobre un mismo plan” (Alamán, 1852/1997c, p. 284).

Por otro lado, lo generado por medio de la distribución de rentas fue gastado sobre todo en el ejército, el esfuerzo por tener una marina militar y en “la máquina costosa e inútil del sistema representativo” (Alamán, 1852/1997c, p. 294), por lo que los ingresos del gobierno nacional y de los estados se invirtieron en mantener congresos.

El guanajuatense, sin embargo, tenía una visión positiva de la situación de México, pues sostenía que existía un contraste claro entre la economía privada y la pública:

Y desde luego se viene a los ojos esta cuestión: hemos manifestado que en medio de tantos contrastes, el bienestar en la República Mexicana es general; que la riqueza ha aumentado; que las minas y la agricultura prosperan; que las artes de lujo han llegado a un punto antes desconocido; que todo lo que supone abundancia, como carruajes, diversiones, comodidades de toda especie, es mayor en la capital de la república que en otras ciudades de Europa y América, en proporción de su población: ¿cómo es, pues, que habiendo todos estos elementos de prosperidad, el gobierno carece de recursos para cubrir los gastos de la administración, aún muy reducidos, y para pagar los dividendos de la deuda extranjera? ¿Cómo no hay los medios de defensa necesarios para la seguridad de ese mismo país? ¿Por qué la existencia de esta nación es tan incierta? (Alamán, 1852/1997c, p. 317)

Estudios recientes apoyan la idea de que la economía mexicana no se estancó durante las primeras décadas de la vida independiente, sino que creció a un ritmo lento entre 1820 y 1850 (Marichal, 2010; Sánchez, 2010); aunque esto ocurrió, diría Alamán (1852/1997c), “no tanto debido al gobierno, sino más bien venciendo los obstáculos que las instituciones y dificultades políticas le han puesto” (p. 310). De ahí la definición de nuestro autor respecto a la raíz del problema: “La consecuencia que de estos antecedentes incontestables se deduce, y que tiene todo el rigor de una demostración matemática es ésta: las instituciones políticas de esta nación no son las que requieren para su prosperidad: es, pues, indispensable reformarlas, y esta reforma es urgente y debe ser el asunto más importante de todo buen ciudadano” (Alamán, 1852/1997c, p. 318).

La crítica de Alamán se consolida cuando se refiere al centralismo, aunque lo consideraba un sistema más acorde a la organización política y económica previa al proceso de independencia. No obstante, lo describe como una de esas modificaciones que había terminado por fragmentar

cualquier viso de sistema general: “El cambio del régimen federal en central, la vuelta de este al primero, dejó subsistentes las mismas cosas con diversos nombres, y la única variación que produjo, no ha servido sino para hacer odioso uno y otro sistema” (Alamán, 1852/1997c, p. 337).

Tanto el federalismo como el centralismo tuvieron como base de su funcionamiento el sistema representativo, producto de la Ilustración y de la modernidad. Estos dos fenómenos eran vistos por Alamán como algo perjudicial, pues habían modificado el fundamento moral de la sociedad, lo que afectaba directamente el gobierno del bien común, característico de los años previos:

Todo esto cayó a esfuerzos de la filosofía irreligiosa y antisocial del siglo XVIII: no quedó ya otra distinción que el dinero; buscarlo es el único fin de los esfuerzos de todos; ganarlo por cualesquiera medios se tiene por lícito, [...] como nadie se cree obligado a servir a su país con su fortuna, pues cuando un gobierno sin prestigio necesita en las mayores angustias de la nación auxilios pecuniarios encuentra más que corazones endurecidos y bolsillos cerrados, que se abren con condiciones tanto más duras cuanto más urgente es la necesidad [...]. Por esto son infieles los empleados, por esto se cometen abusos en la administración de los negocios públicos, y por esto no tienen estabilidad alguna los gobiernos. La base que se ha querido dar a éstos con el nombre de sistema representativo, ha sido el interés individual, que por beneficio propio se supone hará el esfuerzo para establecer y conservar el mejor orden posible [...]. Pero no se ha reflexionado, que siendo el principio fundamental de la sociedad moderna el egoísmo, éste no puede ser base de ninguna institución política (Alamán, 1852/1997c, pp. 314-315).

Finalmente, sirva este apartado para destacar que en la propuesta de Alamán se encontraba claramente el tema de la administración de recursos públicos y lo problemática que resultó la adopción del sistema representativo y la concepción de instituciones alrededor de este principio.

#### LA ECONOMÍA COMO PROPUESTA DE BUEN GOBIERNO

El panorama descrito por Alamán en el último capítulo de su *Historia de México* podría resultar pesimista, si no fuera porque él mismo declaraba abiertamente que la importancia de su análisis residía en las propuestas de solución:

Muy lejos, pues, de persuadirme por estas razones que no hay remedio; que la posición es desesperada; me atrevo a pensar todo lo contrario, a creer que el remedio deseado es fácil, con tal que se aplique oportunamente y atendiendo a la naturaleza del mal. Afortunadamente, no es éste tan grande como debiera ser, según los medios que se han empleado para causarlo [...]. Todos esos elementos de los grandes males de la sociedad moderna, no han echado raíces entre nosotros. (Alamán, 1852/1997c, p. 323)

El proyecto presentado en la *Historia de México* fue enunciado en distintos editoriales de *El Universal*, entre 1848 y 1852. En noviembre de 1848, cuando la escritura del libro apenas iniciaba, ya se señalaba la necesidad de un plan general de reorganización política, que incluía, entre otros asuntos, una redistribución de potestades fiscales:



En esta pintura nada se exagera, es la copia fiel de la que todos los días pasa delante de nuestros ojos; en suma, es nuestra historia de 25 años. Ahora bien, después de esto, y a pesar de la sabiduría, prudencia y demás dotes que adornan a los miembros de las actuales cámaras, ¿podremos lisonjearnos ni con la más remota esperanza de que su esfuerzo logre sustituir al caos de espantoso desarreglo en que ahora estamos sumergidos, un sistema administrativo completo y bien combinado, que abrace todos los ramos, que consulte todas las reformas, que consolide la hacienda, que fije las economías que con relación a ellas cree el ejército, resguarde la frontera, regularice las aduanas marítimas, proporcione impuestos, que asegure la administración de justicia, que aliente el comercio, que vivifique la industria &c., &c.? (Reformas, 26 de noviembre de 1848).

Posteriormente, al referirse al acceso del gobierno nacional al crédito, *El Universal* defendía la idea de la economía del gobierno, es decir, cortar el gasto en la administración, pese a que ello le había acarreado oposición:

Por haber nosotros recomendado la economía al gobierno como una de las condiciones más esenciales para adquirir crédito y para que los contribuyentes paguen con buena voluntad la parte de impuestos que les corresponda, nos acusan de intentar el aniquilamiento y exterminio de los militares y de los empleados, tildándonos de ladrones por propagadores de ideas que, aunque en moda, tienden nada menos que a meter la hoz en mies ajena. [...] La abundancia, el crédito y el bienestar, son la conservación del orden, de la honradez y de la economía, y no podrán obtenerse esos bienes si no es poniendo previamente en juego los medios que deben producirlos (Banco, 9 de febrero de 1849).

La propuesta de Alamán sostenía que la mejora de la administración se lograría mediante la homogeneización de las leyes de hacienda y de administración de justicia en los distintos estados, lo que economizaría en gastos para congresos, legislaturas o juntas de distritos, que no tendrían que ocuparse más que de la administración interior y peculiar, lo cual permitiría la reducción del número de sus miembros. Previa a la propuesta referida, en el editorial del 21 abril de 1849 se presenta el cuestionamiento directo a la viabilidad de las instituciones existentes, así como el énfasis en la necesidad de establecer un plan general de hacienda.

Tiempo es de abandonar las ilusiones y teorías irrealizables en nuestro suelo, y de pensar seriamente en las ventajas prácticas y positivas que solo pueden lograrse con la abundancia de recursos, y para obtener ésta con un sistema uniforme, general y extenso a toda la República. Haya hacienda y la nación será lo que debe, es decir, una sociedad satisfecha de los bienes que goza, tranquila con el contento de estas mismas satisfacciones, próspera con el desarrollo de su industria y comercio, y verdaderamente libre bajo la égida del orden y del respeto a las leyes. [...] Sin hacienda una nación, es como sin renta una familia; ocasionada al crimen, fácil a la prostitución, y víctima de cualquier seductor atrevido. Economía y destreza al manejar los recursos, así de una familia como de una colección de ellas, que es lo que forma una nación, son los únicos polos sobre que giran la dicha, la paz y la felicidad sobre la tierra (Hacienda, 21 de abril de 1849).

En el mismo sentido, se refiere Alamán (1852/1997c) al asunto financiero: “No puede en efecto existir ésta [la hacienda pública], sin recursos para pagar sus gastos; los intereses de la deuda exterior no pueden desatenderse, mucho menos después de haberse celebrado un convenio con los acreedores que asegura grandes ventajas, es preciso tratar de cancelar esta deuda, que es un cáncer que consume lentamente los recursos de la República, y es indispensable que ésta cuente con fuerza armada que la defienda y haga respetar” (p. 319). La construcción de un sistema general de hacienda, sostendría Alamán (1997c) en 1852, permitiría, por tanto

[a] cada estado administrar la suya conforme a este, contribuyendo con la parte que se le señale para el erario nacional, y como lo restante ha de quedar en su beneficio y los gastos de administración han de ser moderados, podrán emplearse sumas considerables en obras públicas y en los ramos de fomento, con lo que al mismo tiempo que la nación contará con lo que necesita para cubrir sus atenciones, los adelantos en todas partes serán grandes debiendo sujetarse a un plan sistemático las obras que redunden en un bien común o en el de varios estados, y todos ellos percibirán los beneficios efectos de un sistema que se dirige al bien universal, propagándose en todas las luces y el bienestar de los habitantes (p. 330).

En esta cita, Alamán se refiere al “bien común”, el “bien universal” y el “bienestar de los habitantes” como los objetivos a alcanzar, que existirían gracias a la práctica de un buen gobierno. En un editorial de *El Universal* (Desengaños políticos... , 3 de junio de 1849) se abordaría igualmente el tema, planteando que la obligación de “nuestros hombres públicos” consistía en satisfacer “esta inmensa necesidad nacional, dando al país una buena constitución, un *buen gobierno*”, sin importar el tipo de régimen o forma de organización, con tal de cumplir el deber principal de todo hombre público, que es “hacer feliz al pueblo” (énfasis mío).

Casi al término de la presidencia de Herrera, *El Universal* (El presidente saliente, 10 de noviembre de 1850) cuestionó su administración, que, pese a que en las filas de los ministerios tuvo hombres distinguidos, entre ellos varios afectos a la facción conservadora, no dejaba “de llamar la atención su falta de homogeneidad, de unidad de acción, y de un plan fijo, indispensable para el *buen gobierno* de todo el país”. Por oposición a la idea de buen gobierno, se preguntaba el editorial del diario: “¿Qué debía resultar de esta falta absoluta de unión entre los que dirijan la nave del Estado? Precisamente lo que ha venido a resultar: el desgobierno, la miseria, la ruina del país”. Aquí, sin embargo, el diario señalaba como responsable primordial al mismo Herrera, por su “reconocida cortedad de alcances [que] no permitió que en su cabeza brotase jamás un pensamiento político, una idea de gobierno”, en combinación con el hecho de que no consiguió el apoyo de ninguna de las facciones políticas existentes, incluidos los moderados, quienes lo habían elevado al poder. Esto parecía indicar la creencia acerca de la necesidad de la formación de grupos políticos para sostener una administración, en particular compuestos por “hombres de luces”.<sup>8</sup> En suma, para Alamán el buen gobierno sólo podía tener lugar si en la administración se encontraba un grupo unido, homogéneo, conformado por hombres capaces de poner en práctica una idea de gobierno, es decir, un proyecto político y económico específico.

Otro de los grandes problemas enunciados por Alamán y que se leía en los editoriales de *El Universal* era el congreso que, por el número de sus miembros y por sus atribuciones, consideraba ajeno a las prácticas de buen gobierno. Esto debido a que el legislativo tenía demasiadas

<sup>8</sup> El énfasis es mío.

atribuciones, además de que estas no eran ejercidas de modo eficiente. Los editoriales de *El Universal* están llenos de ejemplos de la ineficacia del congreso, por lo que sólo mencionaré algunos que, considero, atienden a los intereses de este trabajo.

En marzo de 1849 el ejecutivo, a través del ministro de Hacienda, Manuel Piña y Cuevas, solicitó permiso al congreso para contratar un préstamo con la garantía de los recursos de la indemnización pagada por Estados Unidos.<sup>9</sup> Esta dinámica se repitió durante los periodos presidenciales de Herrera y de Mariano Arista, debido a que el gobierno no lograba recaudar lo suficiente para cubrir el gasto corriente de la administración federal. La prensa hizo de esto un escándalo cuando, en octubre de 1848, se obtuvo el mismo permiso para hacerse de 800 000 pesos, razón por la que el ministro de Hacienda fue llamado a presentar todos los documentos que sustentaran la forma en que se había contratado. *El Universal* de inmediato responsabilizó al legislativo del apuro en que se encontraba el ejecutivo y de paso aprovechó para cuestionar el desempeño de este.

Por este descuido o abandono de nuestros legisladores, hállase ahora la República en el estado más crítico que darse pueda, obligada a gastar más de lo que tiene, porque la representación nacional no quiso reducir los gastos, como debía; y reducida a vivir comiéndose los millones de la indemnización, porque ese respetable cuerpo no ha querido hasta ahora ocuparse de arbitrar los recursos necesarios para cubrir los gastos que hubiesen resultado indispensables.

[...] Las reformas económicas parecía natural que fueran las primeras que se iniciaran y llevaran a cabo, como que el desnivel entre los egresos y los ingresos era el más temible de los males que prontamente amenazaba a la República.

[...] Francamente, esta conducta del congreso no sabemos cómo calificarla. Si los gastos del presupuesto son demasiado crecidos, ¿por qué no los reduce? Porque es preciso no equivocarse: en el actual sistema, el arbitrar recursos, no es deber del gobierno, como que para ello no tiene ninguna facultad; sino del congreso, que es quien tiene autoridad para hacerlo (¿Qué ha hecho el Congreso?, 1 de marzo de 1849).

El congreso era por tanto el responsable principal de la falta de “economía” en la administración del gobierno en turno. El editorial cerraba sentenciando, nuevamente, en dónde residía la raíz del problema: “*la existencia de la patria y las instituciones tan inadecuadas a nuestras necesidades, son incompatibles*” (¿Qué ha hecho el Congreso?, 1 de marzo de 1849, énfasis en el original).

Otro ejemplo utilizado por Alamán, y que suma al argumento de la falta de conexión entre la realidad mexicana y las instituciones establecidas, era el de la completa ignorancia por parte de los organismos, sus defensores y representantes, de la experiencia histórica, incluso la más inmediata. Las memorias escritas de los distintos ministros del gobierno nacional se habían convertido en “piezas académicas costosísimas y completamente inútiles, pues nunca se ve que se tomen en consideración, y acaso no son ni leídas por los que debían buscar en ellas la norma de sus operaciones”. Aprender de la experiencia inmediata resulta vital para el argumento de Alamán y los conservadores, algo que claramente fue ignorado por las administraciones previas, por lo que “la administración de la Hacienda pública camina sin presupuesto ni cuentas, al arbitrio del gobierno” (Alamán, 1852/1997c, p. 343).

<sup>9</sup> Cabe recordar que, para disponer de los recursos de la indemnización, el ejecutivo necesitaba el permiso del Congreso, de acuerdo con la ley de 14 de junio de 1848. Dublán y Lozano (1876, p. 384).

Los problemas generados por el congreso tenían su origen en la naturaleza misma de este órgano, que no permitía proceder con la prontitud necesaria por el tiempo que demandaban las deliberaciones. Además, los legisladores se daban el lujo de mandar a “descansar” cualquier iniciativa de reforma a las distintas comisiones. No obstante, el caso del congreso era sintomático de un problema mayúsculo, que era el de un aparato burocrático muy robusto que obstaculizaba cualquier tipo de reforma significativa:

Cuando se pone a las naciones en el estrecho de parecer por observar instituciones que no les convienen, o echar éstas por tierra para salvarse por el medio violento de una revolución, toca al Congreso y al gobierno evitar los males que ésta hubiera de causar, y salvar a la nación por alguna medida conducente al objeto esencial de su conservación, como lo han hecho muchas veces con la concesión de facultades extraordinarias, que son evidentemente contrarias a la Constitución, y como la reforma de ésta no puede ser obra de un Congreso, al mismo tiempo toca designar el modo de efectuarla (Alamán, 1852/1997c, p. 339).

Ante esta problemática, la propuesta de los conservadores era nuevamente la economía. Para ellos, el congreso debía limitarse a “examinar y aprobar las cuentas presentadas anualmente por el gobierno, decretar los gastos de un año para otro y el modo de cubrirlos, declarar la guerra y aprobar los tratados de paz, establecer las bases de los aranceles de las aduanas marítimas, representar sobre los males que se notasen en la nación proponiendo su remedio, y hacer en la Constitución las variaciones que el transcurso del tiempo hiciese conocer necesarias”. Debido a que el legislativo tenía demasiadas atribuciones, quedaron “desatendidos los ramos principales que son propios del conocimiento de este género de cuerpo y para que en su origen fueron establecidos, y así vemos hace muchos años que no se forma examinan y aprueban los presupuestos y cuentas de inversión, y que el gobierno gasta todo cuanto quiere, sin pedir siquiera autorización para ello” (Alamán, 1852/1997c, p. 332).

La solución de Alamán, es decir, la idea de la “economía”, consistía básicamente en un proceso de racionalización administrativa, algo que conviene desglosar para identificar sus particularidades. Este comprendería primeramente una nueva territorialización del país, que implicaba la división de algunos estados que se consideraban demasiado grandes, cuya geografía dificultaba el ejercicio de gobierno. El ejemplo del Estado de México, que proponía dividir en cinco estados, responde a esta lógica, que justifica apelando a la necesidad de recortar personal de administración:

Pero se me dirá, que siendo uno de los inconvenientes graves de la Federación el costo excesivo de este género de gobierno, este inconveniente crecerá en proporción del aumento que va a tener el número de estados; mas a esto respondo, que precisamente una de las ventajas que tendrá el sistema que propongo va a ser la economía. Todos estos grandes gastos de gobernadores, vice, consejeros, ministros; todo esto debe cesar, pues para los gobiernos de las fracciones en aquellos habrían de separarse, bastan los sueldos que ahora perciben los prefectos con algún corto aumento para gastos de sus secretarías, a la manera que se hace en los territorios, con los cuales guardarían mucha semejanza estos estados, círculos, cantones o como quiera llamárseles, cuyos gobiernos deberían tener una forma enteramente igual, y como que las leyes de hacienda y la administración de justicia es indispensable que sean uniformes, los congresos, legislaturas o juntas de estos distritos, no habiendo de ocuparse más que de lo relativo

a la administración interior y peculiar de cada uno de ellos necesitarían tener pocas sesiones y podrían componerse de los vecinos acomodados que concurrían en su capital, sin remuneración alguna como lo hacen ahora para las elecciones, o con una ligera gratificación por cada día de sesiones, como se practica en los Estados Unidos (Alamán, 1852/1997c, pp. 329-330).

Nuevamente, debido a que se otorgaron demasiadas atribuciones al legislativo, este desatendió los principales ramos de la administración, de los que la hacienda pública era el más relevante.

El plan general de hacienda planteaba restar atribuciones al congreso, incluso hasta el punto de prescindir de su figura en tanto se instauraba el proyecto conservador. Un consejo de entre tres y cinco personas, que se encargarían de constituir la nación, era lo que Alamán proponía para lograr el “completo y simultáneo arreglo de todos los ramos de la administración”, puesto que la naturaleza de los congresos impide realizar un cambio de semejanza magnitud, ya que estos:

son de suyo más a propósito para conservar lo que existe que para crear cosas nuevas, por cuyo motivo una nación en que todo está por hacer, por haberse destruido todo lo que existía, si ha de depender de un Congreso ordinario para tener sistema de hacienda, códigos y todas aquellas leyes orgánicas sin las cuales los principios generales contenidos en una constitución no pueden desenvolverse y reducirse a práctica, nunca los tendrá, y no es el menor de los males de este género de sistemas, que no sólo no proporcionaron los medios de tener todo lo necesario para la felicidad de un pueblo, sino que son un embarazo para que pueda haberlo (Alamán, 1852/1997c, p. 340).

El principal problema de México residía por tanto en la adopción de un sistema ajeno a la experiencia histórica. Sin embargo, los conservadores no apelaban a regresar al sistema previo sino, por el contrario, reconocían que las primeras décadas de vida independiente formaban parte de ese cúmulo histórico del cual habría que aprender, por lo que su apuesta era conservar las cosas que servían del funcionamiento del gobierno, incluso aquellas del nuevo sistema:

Estos males deben remediarse, no sólo sin chocar con aquellas inclinaciones manifestadas por el transcurso del tiempo, sino al contrario lisonjeándolas y favoreciéndolas pues de otra suerte la reforma no sería ni popular ni subsistente, no pretendiendo tampoco variar todo lo que existe por un cambio absoluto, que como todos los fuertes sacudimientos, no se hace sin resistencia, sino conservando todo lo que tiene de ventajoso el actual sistema y solamente suprimiendo lo que es perjudicial y nocivo (Alamán, 1852/1997c, p. 325).

De este modo, la puesta en práctica del proyecto conservador pondría a prueba esta afirmación.

#### LA PUESTA EN PRÁCTICA

La caída del gobierno de Mariano Arista en enero de 1853 abrió la posibilidad de que Alamán y el partido conservador pusieran en práctica su proyecto, luego de su fracaso en el ayuntamiento de la ciudad de México (Alcántara, 2014, 2016; Soberón, 2001). Esta circunstancia se conjugó con la campaña de los santannistas para hacer regresar del exilio a su líder, más la confianza de los grupos políticos de que Santa Anna impondría orden y un gobierno fuerte (Vázquez, 2009). Lo cierto es

que no fue hasta la carta escrita por Alamán a Santa Anna, en marzo de 1853, pero sobre todo en la promulgación de las Bases para la administración de la República, donde su proyecto quedó formalmente definido. Aunque resulta complicado fechar su inicio, parece que el año de 1848 fue el momento en que comenzó su elaboración.

En este proyecto, la figura del ejecutivo fue vista en oposición al poder legislativo, razón por la que representó un claro freno a la puesta en práctica de los proyectos presidenciales. No encontramos en la crítica de Alamán un ejecutivo plenamente desarrollado, sólo se nota la clara urgencia de otorgarle mayores atribuciones para que no fuera presa de la rivalidad entre grupos, manifestada en el congreso. Como ya lo han sostenido otras investigaciones (Lira, 1997b; Vázquez, 1986), en la perspectiva de los conservadores estaba el ejemplo de lo que ocurría en Francia, relacionado al poder ejecutivo;<sup>10</sup> no obstante, hay una repetida insistencia en la necesidad de adoptar un modelo acorde a las necesidades específicas de México: “Por fortuna, esos males, como hemos dicho ya no son todavía de gran trascendencia, y más bien los hemos creado nosotros mismos por imitación de lo que sucede en Europa, que porque el país los haya producido. Pueden, pues, remediarse con las medidas oportunas, y conduciéndose con la prudencia necesaria, es todavía posible evitar todos los inconvenientes y sacar todas las ventajas que los sucesos de las otras partes del mundo pueden producir” (Alamán, 1852/1997c, p. 325).

La carta de Alamán a Santa Anna dejó en claro que el proyecto impulsado por el partido conservador tenía como objetivo renovar por completo el aparato administrativo del gobierno nacional, recuperando los aspectos útiles de los sistemas anteriores, pero sobre todo destacando áreas que requerían un cambio radical:

Estamos decididos contra la federación, contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora, contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llama elección popular, mientras no descansen sobre otras bases.

Creemos necesaria una nueva división territorial, que confunda enteramente y haga olvidar la forma de estados y facilite la buena administración, siendo éste el medio eficaz para que la Federación no retoñe (Alamán, 1853/1997a, p. 352).

En la misiva también se planteaba que el congreso, la figura central del sistema representativo, debía acotarse para que no impidiera el avance de las reformas: “Estamos persuadidos que nada de esto lo puede hacer un Congreso, y quisiéramos que U. lo hiciese, ayudado por consejos poco numerosos, que preparasen los trabajos” (Alamán, 1853/1997a, p. 352). La restricción al voto, impulsada en esos momentos por los conservadores mediante una ley electoral, recibió el ataque de sus opositores en la prensa, a lo que se contestó mediante un editorial de *El Universal*:

Desengañados de ciertas quimeras ultra-liberales, defensores de los rígidos principios de *buen gobierno*, y amigos sobre todo del orden y de la paz de las naciones, nuestras doctrinas, y a veces quizá el modo de exponerlas, sirven de pretexto a nuestros adversarios políticos para que nos tachen de enemigos de las libertades del pueblo. Así que el Siglo XIX, al ver que queremos que se restrinja el derecho a votar en las elecciones, todo lo que sea menester para que ellas expresen en cuanto sea posible, la verdadera

<sup>10</sup> La presencia del modelo francés como uno a seguir aparece en repetidas ocasiones en Alamán (1852/1997c, pp. 306, 327, 333, 340).

voluntad de la nación, pretenden hacernos aparecer como enemigos de las clases menos acomodadas, y repiten sin cesar lo que una vez dijimos sobre *el artesano ignorante y el sencillo labrador*, dando a entender que estas palabras son una señal de menosprecio. Se equivocan nuestros colegas: nosotros respetamos más a esos artesanos y a esos labradores, que a los mentirosos liberales que abusan de ellos y los engañan. Mas diremos: creemos que la ignorancia de ese artesano y la sencillez de ese labrador, valen mil veces más que la falsa cultura de los que han hecho patrimonio suyo los empleos públicos y los cargos de legisladores. El buen sentido de los primeros, con su ignorancia y su sencillez, no habría hecho quizá ningún bien en las discusiones parlamentarias: la malicia de los segundos, con toda su charlatanería, ha causado todo el mal que debemos a los congresos (Ley electoral, 15 de marzo de 1853, énfasis mío).

El 22 de abril de 1853 se publicaron las Bases para la administración de la República, aunque ya estaban listas de acuerdo con la carta de Alamán. Dividido en cinco secretarías y un consejo de Estado, el nuevo gobierno encabezado por Santa Anna eliminaría la idea de cualquier tipo de congreso, con lo que daría inicio el proyecto de racionalidad modernizadora del partido conservador.

Dentro de este resaltan los esfuerzos por retomar el proceso de racionalización iniciado por el reformismo borbónico en materia hacendaria. Cabe resaltar el proyecto que emprendió Luis de la Rosa en 1845, entonces ministro de Hacienda del gobierno de Herrera, que se empeñó en imprimir la investigación establecida en la Real Ordenanza de Intendentes de 1786, titulada *Libro de la razón general de Real Hacienda*, convertida en el siglo XIX en *Historia general de Real Hacienda*, encargada a Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia, quienes se dedicaron a recopilar información entre 1786 y 1818. De acuerdo con Sánchez (2017): “Desde una óptica temporal amplia, la orden de crear dicho documento [*Libro de la razón*] cabe enmarcarla en la estela de medidas adoptadas durante el siglo XVIII por diversos ministros encargados de la Hacienda indiana a fin de incrementar el conocimiento y, lógicamente, el control sobre los erarios regios de ultramar” (p. 80). La edición encargada por De la Rosa vio la luz en seis tomos y terminó de ser publicada hasta 1853.<sup>11</sup>

La importancia de la elaboración del *Libro de la razón* y del esfuerzo de Luis de la Rosa por verlo publicado se vinculan directamente al desorden administrativo en materia hacendaria, referido previamente. En ese sentido, dicha obra representó el mayor esfuerzo emprendido hasta la fecha –sin dejar de ser irónico que sea una obra inconclusa– para tener noticia de los distintos ramos, cuotas, gastos, etc., de la Real Hacienda y su publicación como *Historia general de Real Hacienda* constituyó un afán de la administración de Herrera por recuperar el estudio más completo sobre los distintos ramos hacendarios, esto con el claro objetivo de encontrar en él la llave que diera solución a la penuria constante que vivía el erario desde el primer año de vida independiente.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> El primer tomo fue publicado en 1845, luego se interrumpió entre 1846 y 1848, probablemente por la caída del gobierno de Herrera a finales de 1845, pero sobre todo por la guerra contra Estados Unidos. Al regreso de Herrera al gobierno se continuó la publicación del segundo tomo en 1849, y de ese modo hasta la publicación del sexto tomo en 1853.

<sup>12</sup> “La exigencia de su elaboración se hallaba en la abigarrada casuística fiscal que existía regionalmente (presencia o ausencia de determinados ramos, variaciones en las cuotas, gastos locales específicos o las modalidades de gestión diversas), la cual respondía a la gran diversidad económica de Nueva España y a los múltiples acuerdos existentes entre los causantes y las autoridades fiscales, mismos que se plasmaron en ordenamientos formales e informales, caso de la tradición, y sin los cuales no hubiese sido viable el funcionamiento de la Real Hacienda” (Sánchez, 2017, p. 82).

Con la publicación del último tomo, finalmente se tendría un panorama general de los potenciales recursos, impuestos y demás haberes del territorio. Muchas cosas habían cambiado desde 1818 –fecha de suspensión del proyecto encomendado a De Fonseca y De Urrutia–, pero no se había emprendido un esfuerzo similar hasta la fecha. Las Bases para la administración de la República buscaban cubrir esa ausencia de información, producto de tantos dolores de cabeza para la tesorería, con las atribuciones otorgadas al recién creado ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio:

Formación de las estadísticas generales, de la industria, agrícola, mineral y mercantil, siguiendo cada año el movimiento que estos ramos tengan.

La colonización.

Las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles en todas las líneas.

La expedición de las patentes y privilegios.

Las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola.

Los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la república.

El desagüe de México y todas las obras concernientes al mismo.

Todas las obras públicas de utilidad y ornato que se hagan con fondos públicos (Alamán, 1853/1997b, p. 358, art. 3).

Conocer de manera sistemática las fuentes de riqueza y su potencial era el objetivo primordial, a lo que seguiría su buena administración. Para ello se planteaba la formación de “un presupuesto exacto de los gastos de la nación, que examinará en junta de ministros, el cual servirá de regla para todos los que han de erogarse, sin que pueda hacerse ninguno que no esté comprendido en él o que se decrete con las mismas formalidades” (Alamán, 1853/1997b, p. 359, art. 8). Para la práctica del buen gobierno se necesitaría de una política administrativa, formulada a través de la elaboración de códigos, tarea que emprendió Teodosio Lares desde el ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.<sup>13</sup> La puesta en práctica del proyecto elaborado por Alamán representaba, por tanto, un esfuerzo de racionalidad administrativa, cuyo origen está en el reformismo borbónico, al que se sumó la importante influencia de las teorías y principios del derecho administrativo francés, “donde la administración había alcanzado éxito por encima de las diferencias políticas y sociales, como una forma de organización estatal, pero también para tratar de controlar al general presidente” (Becerril, 2013, p. 37).

Sin embargo, el proyecto de Alamán se vino abajo recién iniciaba, pues la muerte del guanajuatense, sumada a la de José María Tornel y la renuncia de Antonio Haro y Tamariz al ministerio de Hacienda, dejaron sin freno político al ímpetu de Santa Anna, principal debilidad del experimento de 1853.

#### CONCLUSIONES

El proyecto planteado por Alamán, puesto en práctica por el nuevo gobierno en 1853, buscaba ante todo una reorganización general de México, cuyo núcleo principal tenía sus raíces en los esfuerzos del reformismo borbónico de la segunda mitad del siglo XVIII. Sustentado en el ideal

<sup>13</sup> Véase Vázquez (1986), quien considera que Lares no enganchó con el santannismo, como se suele afirmar, sino con la racionalidad del poder expuesta por Alamán. También véase Becerril (2013).



de buen gobierno –del que definimos aquí en dos vertientes: el gobernante que ejerce el poder de conformidad con las leyes preestablecidas y aquel que persigue el bien común–, Lucas Alamán construyó un proyecto en que la hacienda pública era una de sus principales preocupaciones.

Como se analizó, el ideal de buen gobierno construido por Alamán buscaba recuperar aquello que el periodo iniciado con la crisis de 1808 destruyó y que consideraba funcional. El rescate de lo que servía del pasado, en una sociedad en plena transformación, representó el reto que los conservadores buscaron construir discursivamente al cuestionar las bases del sistema republicano. La inestabilidad de las primeras décadas de vida independiente, manifestada, entre otras cosas, en la desorganización de la hacienda pública y en la dependencia del gobierno nacional al endeudamiento, representó para los conservadores la prueba fehaciente de que el nuevo sistema adoptado había fracasado.

El político guanajuatense pugnó por una reforma que incluyó la recuperación del proceso de modernización administrativa iniciado en el reformismo borbónico, sumado a los cambios que resultaron útiles del nuevo sistema, así como aquellas cosas que pudieran adoptarse del ejemplo francés del momento.

De este modo, el proyecto formulado por Alamán consistía en el establecimiento de un sistema general que tenía como centro la eficiente administración de la riqueza nacional, algo que consideraba medianamente exitoso durante el periodo virreinal y que se desarticuló progresivamente a partir de la guerra de independencia. Dicho sistema propuesto por el guanajuatense respondía a los principios de buen gobierno, es decir, la búsqueda del bien común por medio de un gobierno que respetara las leyes establecidas. Su puesta en práctica supuso, de hecho, la generación de una serie de reglamentos y códigos que facilitaron el gobierno de una sociedad en transformación, cuya legislación previa representó un antecedente de utilidad, pero que se encontraba desfasada por los cambios ocurridos durante el tránsito entre los siglos XVIII y XIX.

En suma, la idea de buen gobierno fue utilizada repetidamente por Alamán para tender un puente entre el antiguo régimen y el nuevo. Este sirvió para enfatizar que no existía una ruptura en el continuo histórico de México, por lo que era necesario retomar la experiencia histórica que fue de utilidad a gobiernos previos, incluso lo establecido en la etapa independiente. Finalmente, el presente trabajo buscó contribuir a una mejor comprensión de la propuesta de Alamán y el partido conservador en su etapa de formación; corresponde a otras investigaciones explicar la transformación de este en los años siguientes.

#### LISTA DE REFERENCIAS

- Alamán, L. (1997a/1853). Carta a Antonio López de Santa Anna. En A. Lira (selección y prólogo), *Lucas Alamán* (pp. 349-355). Cal y Arena.
- Alamán, L. (1997b/1853). Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución. En A. Lira (selección y prólogo), *Lucas Alamán* (pp. 357-362). Cal y Arena.
- Alamán, L. (1997c/1852). Estado del país después de la independencia. En A. Lira (selección y prólogo), *Lucas Alamán* (pp. 269-347). Cal y Arena.
- Alcántara, E. (2014). La elección de Lucas Alamán y los conservadores como diputados al Congreso en 1848: El Universal frente a los procesos y conflictos electorales. En F. Gantús y A. Salmerón (eds.), *Prensa y elecciones: formas de hacer política en el México del siglo XIX* (pp. 27-54). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora; Instituto Federal Electoral.

- Alcántara, E. (2016). La hiel de una elección frustrada por un Congreso hostil. La violencia de una movilización popular y una prensa dispuesta a justificarla: la caída del Ayuntamiento conservador en 1849. En F. Gantús y A. Salmerón (eds.), *Cuando las armas hablan, los impresos luchan, la exclusion agrede: violencia electoral en México, 1812-1912*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Ávila, A. (2014). México/Nueva España. En C. Aljovín de Losada (ed.), *Diccionario político y social del mundo iberoamericano: conceptos políticos fundamentales, 1770-1870* (vol. 7, pp. 143-157). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Banco. (1849, febrero 9). *El Universal*.
- Becerril, C. J. (2013). Administrativizar la hacienda pública. La legislación tributaria del régimen santannista, 1853-1855. *Boletín del Archivo General de la Nación*, 7(16), 35-60. <http://bagn.archivos.gob.mx/index.php/legajos/article/view/477>
- Becerril, C. J. (2014). Manuel Olasagarre. La hacienda pública ¿bajo las órdenes de Su Alteza Serenísima? En E. Sánchez (ed.), *Pensar la hacienda pública: personajes, proyectos y contextos en torno al pensamiento fiscal en Nueva España y México (siglos XVIII-XX)* (pp. 211-238). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Bobbio, N. (2009). El buen gobierno. En *Teoría general de la política* (pp. 223-236). Trotta.
- Brunner, O. (2010). La “casa grande” y la “Oeconomica” de la vieja Europa. *Prismas. Revista de historia intelectual*, 14(2), 117-136. [https://prismas.unq.edu.ar/OJS/index.php/Prismas/article/view/Brunner\\_prismas14](https://prismas.unq.edu.ar/OJS/index.php/Prismas/article/view/Brunner_prismas14)
- Carmagnani, M. (2016). De la economía política a la economía pública: José Canga Argüelles. *Iberian Journal of the History of Economic Thought*, 3(2), 221-238. <https://doi.org/10.5209/IJHE.54627>
- Castañeda, J. (2001). El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861. En C. Marchal y D. Marino (eds.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860* (pp. 135-188). Colegio de México.
- Comín, F. y Díaz, D. (2007). De una hacienda imperial a dos haciendas nacionales. Las reformas tributarias en México y España durante el siglo XIX. En R. Dobado, A. Gómez-Galvarriato y G. Márquez (eds.), *México y España: ¿historias económicas paralelas?* (pp. 185-250). Fondo de Cultura Económica.
- Covarrubias, J. E. (2005). *En busca del hombre útil. Un estudio comparativo del utilitarismo neomercantilista en México y Europa, 1748-1833*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Desengaños políticos. Fruto de las revoluciones. Deseos del país (1849, junio 3). *El Universal*.
- Di Tella, T. S. (1994). *Política nacional y popular en México, 1820 - 1847*. Fondo de Cultura Económica.
- Dublán, M. y Lozano, J. M. (1876). *La legislación mexicana de Manuel Dublán y José María Lozano* (vol. 5). Imprenta a cargo de Dublán y Lozano hijos.
- El presidente saliente (1850, noviembre 10). *El Universal*.
- Girón, N. (2002). Manuel Payno, el ir y venir por la Secretaría de Hacienda. En L. Ludlow (ed.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos 1821-1933* (vol. 1, pp. 351-397). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guevara, M. (2002). Guillermo Prieto y Pradillo, ministro trashumante: de la fiscalidad del antiguo régimen a un nuevo orden. En L. Ludlow (ed.), *Los secretarios de hacienda y sus proyectos (1821-1933)* (vol. 1, pp. 315-350). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hacienda (1849, abril 21). *El Universal*.

- Hale, C. A. (2010). La guerra con Estados Unidos y la crisis del pensamiento mexicano. En C. A. Hale (ed.), *El pensamiento político en México y Latinoamérica: artículos y escritos breves* (pp. 3-30). Colegio de México.
- Hernández, A. (1993). *La tradición republicana del buen gobierno*. Fondo de Cultura Económica; El Colegio de México.
- Hernández, J. (2013). *La formación de la hacienda pública mexicana y las tensiones centro-periferia, 1821-1835*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Jáuregui, L. (2005). Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México, 1821-1855. En L. Aboites y L. Jáuregui (eds.), *Penuria sin fin: historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX* (pp. 79-114). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Lempérière, A. (2004). *Entre Dios y el rey la república, la Ciudad de México de los siglos XVI al XIX*. Fondo de Cultura Económica.
- Ley electoral (1853, marzo 15). *El Universal*.
- Lira, A. (1984). Las opciones políticas en el Estado liberal mexicano, 1853-1910. En M. R. González (ed.), *La Formación del estado mexicano* (pp. 135-154). Porrúa.
- Lira, A. (1997a). *Lucas Alamán* (pp. 9-84). Cal y Arena.
- Lira, A. (1997b). Lucas Alamán y la organización política de México. En A. Lira (ed.), *Lucas Alamán* (pp. 9-84). Cal y Arena.
- Lira, A., Francioni, A., Semboloni, L. y Ferreira, C. (2017). Introducción. En A. Lira, A. Francioni, L. Semboloni y C. Ferreira (eds.), *El "Buen Gobierno" desde Nueva España hasta la República Mexicana* (pp. 7-10). Armando Siciliano Editore.
- Los conservadores y la nación (1850, enero 9). *El Universal*.
- Marichal, C. (2010). La economía de la época borbónica al México independiente, 1760-1850. En S. Kuntz (ed.), *Historia económica general de México: de la Colonia a nuestros días* (pp. 173-209). Colegio de México.
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1848). *Exposición que al congreso general dirige el ministro de Hacienda sobre el estado de la hacienda pública de la federación en fin de julio de 1848. (1848)*. Imprenta de Ignacio Cumplido.
- Meyer, R. M. (2002). Francisco Iturbe: un agiotista en la hacienda pública. En L. Ludlow (ed.), *Los secretarios de hacienda y sus proyectos (1821-1933)* (vol. 1, pp. 247-266). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Noriega, C. y Pani, E. (2009). Las propuestas "conservadoras" en la década de 1840. En E. Pani (ed.), *Conservadurismo y derechas en la historia de México* (vol. 1, pp. 175-213). Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, J. (2002). Mariano Riva Palacio en el Ministerio de Hacienda. En L. Ludlow (ed.), *Los secretarios de hacienda y sus proyectos (1821-1933)* (vol. 1, pp. 229-246). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Palti, E. J. (1998). Introducción. En E. J. Palti (ed.), *La política del disenso: la "polémica en torno al monarquismo" (México, 1848-1850) ... y las aporías del liberalismo* (pp. 7-58). Fondo de Cultura Económica.
- Pérez, J. P. (2017). El "Bien común" en la construcción del orden virreinal. En A. Lira, L. Francioni, L. Semboloni y C. Ferreira (eds.), *El "Buen Gobierno" desde Nueva España hasta la República Mexicana* (pp. 71-84). Armando Siciliano Editore.
- Pocock, J. G. A. (2002). Los límites políticos de la economía premoderna. En J. G. A. Pocock (ed.), *Historia e ilustración: doce estudios* (pp. 339-362). Marcial Pons.

- Portillo, J. M. (2010). Entre la historia y la economía política: orígenes de la cultura del constitucionalismo. En C. Garriga (ed.), *Historia y constitución: trayectos del constitucionalismo hispano* (pp. 27-58). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- ¿Qué ha hecho el Congreso? (1849, marzo 1). *El Universal*.
- Reformas (1849, noviembre 26). *El Universal*.
- Sánchez, E. (2009). *Las alcabalas mexicanas, 1821 - 1857: los dilemas en la construcción de la hacienda nacional*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Sánchez, E. (2010). El desempeño de la economía mexicana, 1810-1860: de la Colonia al Estado-nación. En S. Kuntz (ed.), *Historia económica general de México: de la Colonia a nuestros días* (pp. 275-301). Colegio de México.
- Sánchez, E. (2017). Los libros de la razón general de Real Hacienda como instrumentos de gobierno del Erario de Nueva España (1786-1818): una obra inconclusa. *Estudios de Historia Novohispana*, 57, 79-96. <https://doi.org/10.1016/j.ehn.2017.05.002>
- Serrano, J. A. (2007). *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad: contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora; Colegio de Michoacán.
- Skinner, Q. (2009). *El artista y la filosofía política. El Buen Gobierno de Ambrogio Lorenzetti*. Editorial Trotta.
- Soberón, A. (2001). Lucas Alamán y la presidencia del ayuntamiento de la ciudad de México. *Historias*, 50, 33-50. <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/historias/article/view/13437>
- Suárez, A. R. (1994). Una punzante visión de los Estados Unidos (la prensa mexicana después de 1847). En R. Blancarte (ed.), *Cultura e identidad nacional* (pp. 73-106). Fondo de Cultura Económica.
- Suárez, L. (2002). Luis de la Rosa, ministro de Hacienda. En L. Ludlow (ed.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos 1821-1933* (vol. 1, pp. 267-290). Universidad nacional autónoma de México.
- Téllez, M. A., López, J. y Téllez, M. A. (eds.). (2004). *La legislación mexicana de Manuel Dublán y José María Lozano*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Torres, J. (2013). *Centralismo y reorganización: la hacienda pública y la administración durante la primera república central de México, 1835-1842*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Vázquez, J. (2009). *Dos décadas de desilusiones: en busca de una fórmula adecuada de gobierno (1832 - 1854)*. Colegio de México.
- Vázquez, M. C. (1986). *Santa Anna y la encrucijada del Estado: la dictadura, 1853-1855*. Fondo de Cultura Económica.

#### Hemerografía

*El Universal*, México.