

PROYECTOS HEREDADOS Y NUEVOS RETOS EL MINISTRO JOSÉ YVES LIMANTOUR (1893-1911)*

ALICIA SALMERÓN CASTRO
Instituto de Investigaciones doctor José Luis Mora

José Yves Limantour estuvo al frente de la Secretaría de Hacienda dieciocho años consecutivos, de 1893 a 1911. En este largo periodo tuvo ocasión de culminar proyectos hacendarios de sus antecesores y enfrentar retos nuevos. Su gestión inicial, fiel a los caminos abiertos por las administraciones precedentes, significó el fin de la lucha contra el gran problema de la Hacienda pública decimonónica: el de los ingresos nacionales. Pero al cambio de siglo, el ministro encontró nuevos desafíos a los que tuvo que hacer frente con iniciativas propias.

Limantour llegó a ser un secretario de estado muy poderoso en la administración de Porfirio Díaz: uno de los más fuertes aspirantes a sucederlo en la presidencia de la república hacia fines del régimen. Su carrera política y, en particular, su arribo al ministerio a la edad de treinta y nueve años, cuando el promedio de edad de los miembros del gabinete presidencial en 1893 era de sesenta, tuvo a su favor su posición social y sus relaciones políticas; también sus capacidades técnicas en un momento clave para la consolidación del Estado nacional. Su historial y su actuación en el marco de una estructura política más firme que la de sus antecesores, le dieron una proyección importante. Comprometido con el fortalecimiento del Estado, tuvo la habilidad para ordenar la Hacienda pública y, no sin dificultades, sortear algunos nuevos desafíos. Sin embargo, su centralismo y sus compromisos con las élites económicas, al margen de toda preocupación social, marcaron las limitaciones de su proyecto.

* Agradezco los generosos comentarios de Graciela Márquez, Leonor Ludlow y Paolo Riguzzi, los cuales ayudaron a mejorar la primera versión de este texto.

UN MIEMBRO DE LA JOVEN GENERACIÓN ACCEDE AL MINISTERIO DE HACIENDA

José Yves Limantour fue nombrado ministro de Hacienda el 9 de mayo de 1893. Era miembro de una generación más joven que aquella que dirigía la política nacional en el momento y, desde luego, que la del grupo de liberales que había restaurado la república. Esta nueva generación de políticos había comenzado a abrirse paso en la vida pública desde la década de 1880, en el marco de grandes transformaciones en el país. Por una parte, la estabilidad política que se alcanzaba ya en esa década posibilitaba, finalmente, la extensión de la autoridad del Estado hacia la mayor parte del territorio nacional. Por otra, el fuerte impulso a la construcción ferroviaria, por iniciativa de las primeras administraciones tuxtepecanas, le asignaba al aparato estatal un papel principal en la promoción del desarrollo económico. Esos años de afirmación del Estado y de ampliación de sus capacidades habían resultado favorables para la incorporación al aparato político de jóvenes con formación profesional, individuos con una calificación técnica que facilitaba la atención de algunas de las nuevas tareas de la administración pública.¹ La generación de jóvenes profesionistas a la que pertenecía Limantour respondía a ese requerimiento y contaba con una educación ya dispuesta en ese sentido. La orientación positivista que marcó a la Escuela Nacional Preparatoria, desde finales de la década de los sesenta, y en los años siguientes también a las escuelas superiores, estaba preocupada precisamente por formar hombres pragmáticos y convencidos de las posibilidades del conocimiento científico para conducir a la sociedad en su momento; esa fe en la ciencia y el uso recurrente de ese término en sus discursos, les valió a Limantour y sus compañeros más cercanos el mote de “científicos”.

Los años ochenta habían sido también importantes para la reactivación de la economía en algunas regiones del país, con el correspondiente fortalecimiento de diversos grupos de interés. Al iniciar la década de 1890, la administración de Porfirio Díaz requería afianzar sus relaciones con los grupos económicos poderosos, en especial cuando algunos de ellos, las viejas élites regionales, en particular, se mostraron

¹ En su trabajo sobre las élites financieras del centro del país, Leonor Ludlow da cuenta del proceso de incorporación al aparato político de algunos de estos miembros de la joven generación, al tiempo que se incorporaban también a una nueva burguesía. Ludlow, “El Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil Mexicano: radiografía social de sus primeros accionistas, 1881-1882”, en *Historia Mexicana*, v. XXXIX, n. 4, abril-junio de 1990, p. 999 y ss.

ban dispuestas a desestabilizarlo en un intento por reconquistar sus antiguas parcelas de poder político. Efectivamente, la explosión de rebeliones en el interior del país entre 1891 y 1893 daba cuenta, entre otras cosas, del descontento de las oligarquías tradicionales frente a cierta estrategia porfirista que, con la intención de fortalecer al gobierno nacional, había intentado dejarlos fuera de los cargos políticos en sus regiones.² Frente a las exigencias de los viejos grupos, así como a la presencia cada vez más notable de los surgidos al calor del desarrollo económico de los últimos años, Díaz requería de buenos enlaces con el capital. Y el grupo de jóvenes profesionistas al que Limantour pertenecía podía muy bien responder también a ese requerimiento. José Yves Limantour y algunos de los que serían sus compañeros más cercanos se habían incorporado a la vida pública de la mano de los negocios, en especial de los financieros. Más aún, todos ellos se habían congregado como grupo político en torno a Manuel Romero Rubio, ministro de Gobernación y suegro de Díaz, hombre muy cercano a los capitales del centro del país.³

De esta manera, el arribo de Limantour a uno de los cargos más destacados del gobierno en 1893,⁴ más allá de responder a la necesidad de todo régimen de incorporar a representantes de las jóvenes generaciones, se encontraba asociado a requerimientos técnicos y al imperativo de incorporar al gobierno no sólo a representantes, sino a elementos mismos de los grupos económicos más poderosos.

² Durante sus primeras administraciones Porfirio Díaz intentó disminuir la fuerza de las oligarquías tradicionales alejando a sus miembros de los cargos políticos, tratando de establecer una separación entre el poder político y el económico a nivel regional. La resistencia de los caudillos tradicionales frente a esta estrategia se dejó ver en algunas de las rebeliones de los años 1891-1893, en particular en Chihuahua y en Guerrero. Katz, "Introducción", en *Porfirio Díaz frente al descontento popular regional (1891-1893)*, México, Universidad Iberoamericana, 1986, p. 11-22. Carmagnani observa para estos años —a través de los debates presupuestales en la Cámara de Diputados— una incapacidad del gobierno para traducir las demandas de diversos grupos de interés, si bien considera que, a nivel de la Cámara, se habían superado ya sus conflictos con los grupos regionales, *Estado y mercado*, p. 116-118.

³ Marichal presenta la gestión de Limantour como la de una estrecha vinculación entre grupos empresariales de la capital y el régimen político. Asimismo, advierte los alcances de esa relación: la dirección de las finanzas públicas por el núcleo de la élite financiera, y la compenetración de los grupos con el Gobierno, hasta el grado de quebrarse con el derrumbe del régimen político. Marichal, "Empresarios y finanzas en la ciudad de México: tres estudios de caso, desde la época borbónica hasta 1880", p. 447 y ss.

⁴ Cuando Limantour accedió al Ministerio de Hacienda, éste era uno de los más importantes y prestigiados del gabinete presidencial. Desde 1885, ese ramo concentraba casi la mitad de los empleados federales y sus salarios eran dos o tres veces más altos que en las otras secretarías de Estado. Tras la gestión de Limantour, el Ministerio adquiriría aún mayor preeminencia. Pérez Siller, "Fiscalité, économie et pouvoir au Mexique (1867-1911). Instauration, consolidation et chute d'un régime", tesis de doctorado-Universidad de París I, París", p. 121-122.

Las capacidades técnicas del joven Limantour estaban respaldadas por la carrera de un estudiante brillante: había cursado la preparatoria y los estudios de derecho en la mitad del tiempo que el resto de sus compañeros; se había iniciado en el oficio de abogado cubriendo sus prácticas en el prestigiado despacho de Luis Méndez e, inmediatamente después, había marchado a Francia, en donde completó su formación con algunos cursos de economía y administración pública. Al volver de Europa, a finales de 1876, había sido nombrado titular de un par de cátedras en las escuelas de comercio y jurisprudencia, además de desempeñarse como redactor de *El Foro*, periódico de jurisprudencia, especialmente crítico de la administración del presidente Manuel González, desde cuyas páginas comenzó a disertar públicamente sobre temas de política y economía.

Ya antes de entrar al ministerio, la capacidad profesional del joven Limantour había sido reconocida por el gobierno federal mediante invitaciones a participar en comisiones de estudio sobre temas fiscales y de comercio internacional, así como de valoración de problemas económicos, en particular del derivado de la depreciación de la plata. Por su parte, el gobierno del Distrito Federal también había reconocido su pericia para asuntos hacendarios al enviarlo como su representante a la reunión nacional de 1883, convocada para analizar el problema de las alcabalas. Para 1890, Limantour tenía también ya alguna experiencia política: había sido miembro destacado del ayuntamiento de la capital, integrante de la Junta Directiva para las obras y administración del desagüe del valle de México y diputado al Congreso de la Unión desde 1880; como legislador había presidido la Cámara de Diputados en tres ocasiones e integrado comisiones como las de presupuesto, comunicaciones e instrucción pública.⁵

En lo que respecta a sus vínculos con intereses económicos, José Yves Limantour los representaba sin duda, y los encarnaba él mismo. Pertenecía a una familia poderosa económicamente: el padre, también de nombre José Yves, de origen francés, se había hecho rico en México con la venta de armas, los préstamos al gobierno y la especulación con bienes nacionalizados. En 1876 José Yves, el hijo, y su hermano Julio eran unos de los hombres más ricos de México, con inversiones en predios rústicos y urbanos, en la industria, los ferrocarriles y la banca; y con relaciones con firmas comerciales y bancarias europeas. La fortu-

⁵ Para una información detallada de la carrera política de José Yves Limantour se pueden consultar: Carlos Díaz Dufou, *Limantour*; B. W. Aston, "The Public Career of Don José Yves Limantour" Ph Dissertation in History, Texas Tech University, 1972, y Alfonso de María y Campos, *José Yves Limantour. El caudillo mexicano de las finanzas (1854-1935)*. México, Servicios Condumex, 1998.

na dejada por Limantour padre a sus vástagos les permitió además buenas alianzas matrimoniales: la familia de la esposa de Limantour hijo, María Cañas y Buch, también tenía dinero y poder político.⁶

Limantour padre había tenido buen trato con políticos de primera línea: desde Mariano Arista hasta Benito Juárez. Con Sebastián Lerdo de Tejada, en cambio, tuvo más bien desencuentros, el mayor de los cuales había terminado en la confiscación de algunos bienes del rico francés. Así las cosas, el viejo Limantour apoyó con préstamos la revuelta de Tuxtepec en 1876 y dejó abierta una puerta más a sus hijos: una buena relación con el mandatario Porfirio Díaz.⁷

La posición social y las relaciones heredadas, sumadas a su capacidad técnica, le abrieron a Limantour hijo las puertas del Ministerio de Hacienda. Pero, desde luego, no pudo llegar al cargo sin vencer resistencias ni enfrentar a competidores. Su mayor contrincante fue Teodoro A. Dehesa, el jefe de la Aduana de Veracruz, la más rica del país. Dehesa era también un hombre joven, pero incorporado a la política con Díaz desde antes del levantamiento de la Noria; había dado pruebas de su capacidad administrativa y tenía el apoyo de los comerciantes del puerto, así como el respaldo de un hombre de gran poder en la región del golfo de México: Joaquín Baranda, secretario de Justicia del Gobierno federal. Con ellos se enfrentaron quienes favorecían a Limantour: los grupos económicos del centro del país encabezados por el ministro Romero Rubio. Estos últimos cobraban cada día más fuerza y no sólo impidieron la vuelta a la Secretaría de Hacienda de los veracruzanos, que la habían dominado durante las primeras décadas del México independiente, sino que fueron excluyendo poco a poco también a los oaxaqueños, en quienes Díaz se había apoyado durante sus primeras administraciones.⁸

También debe haber pesado a favor de la designación de Limantour la presión ejercida por la Convención Liberal celebrada justo en 1892.

⁶ María Cañas era hija de un rico político poblano, el senador Eduardo Cañas. Julio Limantour, el hermano de José Yves Jr., casó a su vez con una hija de Ignacio Mariscal, el secretario de Relaciones Exteriores. Sobre la fortuna de Limantour padre véase Bazant, "Joseph Yves Limantour (1812-1885) y su aventura californiana", en *Historia mexicana*, v. XXVIII, n. 1, julio-septiembre de 1978, p. 1-23, así como el pormenorizado balance de los bienes de la familia en De María y Campos, *op. cit.*, p. 40-43, 55 y ss.

⁷ La buena relación de Limantour padre con Porfirio Díaz fue continuada por sus hijos. José Yves Limantour Jr. invitó a Díaz a apadrinar a su hija mayor en 1880, más de una década antes de su arribo al Ministerio de Hacienda. De María y Campos, *op. cit.*, p. 36. Para los vínculos de Limantour padre con Díaz véase el mismo texto, p. 29, y Aston, *op. cit.*, p. 22.

⁸ Entre los apellidos de quienes encabezaron la Secretaría de Hacienda hasta finales de la década de 1850 destacan los de Arrillaga, Esteva, De la Llave, Maniau, Echeverría, Trigueros, Garay, Arrangoiz y Lerdo de Tejada, todos ellos veracruzanos. Los políticos oaxaqueños que dirigieron las finanzas públicas durante las primeras administraciones porfiristas fueron Justo Benítez, Manuel Dublán y Matías Romero.

En vísperas de las elecciones presidenciales de ese año, el grupo de jóvenes congregados en torno a Romero Rubio, al que luego se identificó con el nombre de “científicos”, había hecho un llamado a una gran asamblea nacional con miras a la formación de una organización política permanente. Si bien la Convención apoyó la reelección de Porfirio Díaz, el programa aprobado y la propuesta misma de una organización política capaz de disputar el poder fueron desaprobados por el presidente. Díaz no estaba dispuesto a tolerar grupos organizados que compitieran con él, pero consideró necesario rescatar para el régimen a esos jóvenes en lo individual. Ese momento coincidió precisamente con el arribo de Limantour a la Secretaría de Hacienda.

José Yves Limantour llegó al ministerio como representante de las jóvenes generaciones formadas en nuevas ideas sobre la organización política y la administración pública, así como de grupos económicos poderosos del centro del país. Pero también llegó como hombre cercano a Matías Romero, el ministro de Hacienda más lúcido de las últimas décadas. Las ligas previas entre el joven Limantour y Romero eran de amistad y de negocios, pero deben haber pasado también por una vieja relación entre el padre de Limantour y el propio Matías Romero, a quien el primero sirvió de fiador para la obtención de uno de sus primeros cargos públicos.⁹ Limantour entró con Matías Romero a la Secretaría de Hacienda en mayo de 1892, lo hizo en calidad de oficial mayor, pero con la promesa, según afirma él mismo, de que le dejaría pronto la dirección del ramo.¹⁰ Limantour reconoció siempre la gran capacidad para la organización de la hacienda de Matías Romero, y Romero le dejó la plaza convencido de sus aptitudes.

Los colaboradores más cercanos del joven ministro fueron Roberto Núñez, hijo de Higinio Núñez, secretario de Hacienda entre 1862 y 1864, así como otros miembros del grupo que había promovido la Convención Liberal, en especial Joaquín Casasús y Pablo Macedo. Estos dos últimos estuvieron comprometidos como abogados defensores y, eventualmente, como accionistas ellos mismos con los intereses del capital y, de manera muy especial, con la banca. Núñez fungió como oficial mayor de la Secretaría de Hacienda durante toda la gestión de Limantour; Casasús y Macedo fueron consejeros y miembros de muy diversas comisiones hacendarias pero, sobre todo, participaron activamente en las comisiones de presupuestos y de Hacienda en la Cámara

⁹ Archivo Matías Romero, Documentos varios 1880, foja 151 (28 de abril de 1880). De María y Campos apunta una relación de negocios entre Romero y Limantour Jr. previa a 1893, en *op. cit.*, p. 37.

¹⁰ José Yves Limantour, *Apuntes sobre mi vida pública*, México, Porrúa, 1965, p. 25-26.

de Diputados desde 1892 hasta finales del régimen.¹¹ Desde esa plaza hicieron mancuerna con Limantour para definir la política presupuestal, instrumento fundamental del gobierno en la dirección de la política económica del país.

UNA GESTIÓN, DOS MOMENTOS

La política hacendaria de Limantour revela dos momentos muy bien diferenciados durante su gestión pública. Uno primero, en el que se enfrenta a los problemas que la Hacienda pública nacional venía arrastrando desde el triunfo de la República —si no es que desde la Independencia—, y lo hace armado de los proyectos de sus antecesores —en especial de los de Matías Romero y, en parte, de los de Manuel Dublán. Un segundo momento es el de los retos propios, derivados de una Hacienda pública consolidada, así como de una economía en expansión y fuertemente integrada al mercado mundial. Los proyectos de este segundo momento de Limantour serían formulados por él mismo y su grupo.

La gestión del primer Limantour vivió la culminación de varios proyectos heredados, con tal éxito que le garantizaron su prestigio y permanencia en el ministerio a lo largo de casi veinte años. La manera en que enfrentó los retos del nuevo siglo fue más dispareja y sus desaciertos no son ajenos a la caída del régimen en 1911. En el camino hacia la justificación de esta idea, presento en estas breves páginas un recuento de la política de Limantour con respecto a la deuda pública y a la cuestión fiscal.

¹¹ En la Cámara de Diputados, Pablo Macedo fue miembro de las comisiones de Presupuestos (electo en: 1879; 1893-1900; 1901-1910) y de Hacienda (electo en: 1886-1892; 1896-1898). Joaquín Casasús lo fue de las mismas comisiones (Presupuesto: electo en 1888; 1893-1904; Hacienda: electo en 1893; 1896-1898; 1902-1904. En 1906 dejó su curul en la Cámara baja para pasar al Senado de la República.) También Rosendo Pineda, otra connotada personalidad identificada con los "científicos", fue miembro de la Comisión de Hacienda desde 1900 hasta 1911. Cámara de Diputados, *Diario de los debates*, México, Imprenta, Litografía y Encuadernación de Ireneo Paz, volúmenes correspondientes a las legislaturas VIII-XXV. Además, Pablo Macedo participó en comisiones gubernamentales como la que elaboró uno de los proyectos de ley bancaria, y también en la Comisión Monetaria que preparó la reforma de 1905. Más tarde fue el vicepresidente de la Comisión de Cambios y Monedas dependiente de la Secretaría de Hacienda. Publicó estudios sobre la cuestión bancaria y, en general, sobre la economía mexicana. Por su parte, Joaquín Casasús participó en muchas más comisiones de gobierno relacionadas con asuntos de deuda, comercio, bancos y moneda. Sobre esos temas también publicó varios escritos.

El reto de la deuda pública

José Yves Limantour se incorporó a la Secretaría de Hacienda el 27 de mayo de 1892, como oficial mayor de Matías Romero; un año después fue nombrado ministro titular del ramo. Estos años en que Limantour se inició en las tareas de dirección hacendaria fueron muy difíciles para las finanzas públicas; el país enfrentaba una severa crisis financiera, precipitada por la fuerte depreciación de la plata.¹² La crisis financiera tenía entre sus causas principales el saldo de una política deficitaria adoptada por las administraciones precedentes para subvencionar la expansión de los ferrocarriles y que había financiado sus faltantes con promesas de pago sobre ingresos futuros que nunca obtuvo. Al margen del exitoso arreglo de la vieja deuda logrado por el ministro Manuel Dublán desde 1888,¹³ el resultado de la política deficitaria de los últimos años había sido una nueva y crecida deuda que debía pagarse a corto plazo y que ejercía una fuerte presión sobre el gasto público.¹⁴

Los ministros Romero y Limantour no podían hacer frente a los compromisos heredados cuando, precisamente, la devaluación de la plata en el mercado internacional afectaba sus ingresos y traía consi-

¹² La plata era entonces la base de la moneda mexicana. Por ley, en México existía un patrón bimetálico —libre circulación y acuñación de oro y plata—, pero en la práctica al interior del país funcionaba un sistema basado sólo en el metal blanco. Por otra parte, México era entonces el segundo gran productor de este metal en el mundo y éste representaba más del cincuenta por ciento del total de sus exportaciones. Por estas razones, la economía y finanzas mexicanas eran profundamente dependientes de los precios internacionales de la plata. La devaluación del metal blanco con respecto al oro se había iniciado desde la década de 1870, como resultado de un aumento en su producción y de una contracción en su demanda provocada, a su vez, por la adopción del patrón oro por algunas naciones europeas y la limitación de la acuñación de moneda de ese metal por otras. El año de 1893-1894, Estados Unidos suspendió sus compras regulares de plata y la India se sumó a los países que limitaban la acuñación de este metal, lo que provocó una brusca caída de su precio: la caída fue de un 23 %. Musacchio, "Entre el oro y la plata: un estudio de las causas de la adopción del patrón oro en México", tesis de licenciatura-ITAM, México, 1998", p. 22-29.

¹³ La famosa "Conversión Dublán", de 1888, había reconocido y reestructurado prácticamente todos los compromisos del tesoro nacional, incluidos los de la conflictiva deuda inglesa. Los arreglos del ministro Dublán lograron el reconocimiento de México en el extranjero, abriendole las puertas del crédito internacional. Véase el capítulo de Leonor Ludlow sobre el proyecto hacendario de Manuel Dublán en este volumen.

¹⁴ Durante la presidencia de Manuel González se subvencionaron las obras del ferrocarril con certificados de alcance emitidos por el tesoro federal, los que podían cobrarse directamente en las aduanas, utilizarse en la compra de terrenos nacionales o deducirse del pago de impuestos directos. Esos certificados no daban réditos, pero debían amortizarse en cinco años como máximo, de lo contrario pasaban a constituir deuda a corto plazo con un interés del tres por ciento. Este tipo de arreglo era gravoso para la Hacienda Pública y prevenía con el nuevo gobierno de Díaz. A pesar de algún intento fallido del ministro Manuel Dublán por liberar las rentas así comprometidas, durante su gestión se multiplicaron los certificados de alcance, Macedo, *op. cit.*, p. 438-451,489.

go un nuevo déficit presupuestal.¹⁵ De esta suerte, la crisis ganaba en profundidad, debilitando las capacidades de acción del Estado y provocando incertidumbre entre la población. La situación vino a agravarse aún más con la pérdida de las cosechas en amplias regiones del país, a la que siguieron hambrunas y epidemias que cobraron muchas vidas.¹⁶

Limantour trabajó con Romero en el diseño de las políticas para sortear la crisis y después, como ministro, les dio seguimiento. El objetivo de la política hacendaria en lo inmediato era superar el momento crítico, pero también aprovechar la situación de emergencia para consolidar una estrategia hacendaria capaz de prevenir recaídas. El plan adoptado apuntó hacia tres objetivos fundamentales: contención del gasto público, arreglo de la deuda y reestructuración de la política fiscal. Su mira era nivelar lo más pronto posible el presupuesto federal y garantizar su equilibrio en lo sucesivo.¹⁷ El expediente de la deuda pública fue, así, uno de los ejes de la política hacendaria durante los primeros años de la gestión de Limantour.

*La culminación de un antiguo proyecto hacendario:
el arreglo de la deuda pública*

La política de ajustes fiscales y de contracción del gasto público adoptada en lo inmediato por Romero y Limantour, permitió compensar en parte el grave déficit presupuestario que caracterizó la crisis. Pero para hacer frente a momento tan crítico hubo que echar mano también de recursos extraordinarios. Matías Romero obtuvo del Banco Nacional de México un par de empréstitos pagaderos a dos años y Limantour contrató dos más en condiciones equivalentes.¹⁸ Con ese

¹⁵ La caída del precio de la plata encarecía las importaciones pagaderas en oro y contraía los ingresos del Estado por concepto de impuestos al comercio exterior. Estos últimos eran la fuente de recursos ordinarios más importante del tesoro federal.

¹⁶ Francisco Bulnes refiere la muerte de miles de indígenas por hambre, tifo y disentería durante la crisis de 1892-1893. "La culminación gloriosa de la dictadura" [s/f, pero escrito después de 1913]. AGN-Fondo F. Bulnes, Caja 8, Exp. 4.

¹⁷ Al margen de su política para combatir la crisis hacendaria, el ministro promovió la exención de impuestos a la importación de maíz y frijol, como una medida para hacer frente a la hambruna. Decretos del 18 de junio de 1892, 10 de marzo de 1893. Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. 22.

¹⁸ Los tres primeros empréstitos fueron contratados con el Banco Nacional de México a corto plazo, en las siguientes fechas: 1 de agosto de 1892; 1 de marzo de 1893, y 20 de junio de 1893. El cuarto se contrató en el exterior, con el Banco Desdner, en 1893. Los recursos obtenidos por estos tres préstamos fueron de alrededor de ocho millones de pesos. Bazant, *Historia*, p. 151-154; Zabludovsky, "La deuda externa pública", en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (coords.), *Un siglo de deuda pública en México*, México, Instituto Mora-Insti-

dinero se enfrentaron las obligaciones inmediatas del erario público y se sostuvo la situación hasta lograr otros financiamientos que permitieron reestructurar la deuda acumulada de los últimos años.

El antiguo problema de la deuda —interna y externa— había sido salvado con habilidad por el ministro Manuel Dublán unos años atrás, pero ahora se imponía un nuevo arreglo para liberar la Hacienda pública de los compromisos contraídos a corto plazo. Se trataba de deudas contratadas en los últimos años que, prácticamente, estaban ahogando a las finanzas nacionales. La crisis se debía en buena medida a esta “deuda flotante” —nombre técnico para la deuda a corto plazo—, y para salir de ella era indispensable convertirla, al menos en parte, en obligaciones a largo plazo. Ésta era también la única manera de conservar y ampliar el crédito público. La operación financiera correspondiente se llevó a cabo entre 1893 y 1894, bajo la dirección de Limantour.

El arreglo de la deuda pública se hizo en dos pasos. Primero se consiguió un empréstito extranjero para consolidar a largo plazo los compromisos recién contraídos —los cuatro préstamos pagaderos a dos años obtenidos por Romero y Limantour—, cubrir el servicio normal de obligaciones fijas y amortizar parte de la deuda flotante heredada. Este empréstito se contrató en 1893, a un precio muy alto: el valor nominal del préstamo fue de quince millones de pesos, pero el gobierno mexicano sólo recibió nueve millones y medio en firme —el precio del préstamo fue de cinco millones y medio, y con intereses de un seis por ciento—.¹⁹

Además de su elevado precio, el préstamo era pagadero en oro, lo que implicaba el aumento de la deuda y de su servicio en relación inversa a la depreciación de la plata. Aquel empréstito se contrató por estricta necesidad y se buscó reestructurarlo a la brevedad posible.²⁰

El segundo paso en el arreglo de la deuda pública fue la emisión de bonos de la Tesorería para convertir otra parte de la deuda flotante en compromisos a largo plazo. La “Deuda interior amortizable cinco por ciento” —nombre al que respondían estos títulos—, fue exhibida en cinco series que se emitieron en el transcurso de siete años. La pri-

tuto de Investigaciones Históricas, UNAM-El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, 1999 (*Lecturas de historia económica mexicana*), p. 166.

¹⁹ “Empréstito Exterior Mexicano de 1893”, firmado el 3 de diciembre de 1893. Se contrató por quince millones de pesos a pagar en 53.5 años con una tasa del seis por ciento, pero con un descuento inicial del 36.48 por ciento. Estas condiciones tan gravosas respondían al riesgo que los prestamistas tomaban por prestar a un país en crisis, con una moneda tan inestable como el peso-plata mexicano en esos momentos. Bazant, *op. cit.*, p. 151-154; Zabludovski, *op. cit.*, p. 165-169; Escalona, “La entrada de México al patrón oro y el acceso a los capitales extranjeros”, tesis de Licenciatura-ITAM, México, 1998, p. 41-45.

²⁰ Este empréstito fue uno de los objetos de la conversión de 1899.

mera serie estaba dirigida específicamente a reducir la deuda flotante acumulada; las siguientes constituyeron un mecanismo de conversión periódica de nuevas contrataciones a corto plazo. Esta deuda proporcionó al Tesoro veinte millones de pesos en lo inmediato y otros ochenta millones en siete años, con un interés más bajo que la de 1893 y, desde luego, pagadera en plata.²¹

La revalorización de los viejos títulos de la deuda flotante —consecuencia natural del arreglo—, facilitó la circulación de los bonos mexicanos dentro y fuera del país.²² Con este acto, se afianzaba el crédito público nacional y se confirmaba la aceptación de México en el mundo de las finanzas internacionales. En este sentido, la labor de Limantour daba continuidad a los arreglos concertados por el ministro Manuel Dublán en 1888. La “Conversión Limantour” daba así seguimiento a un importante proyecto heredado.²³

El arreglo de la deuda tuvo entonces al menos dos implicaciones relevantes. Por una parte, liberó al erario federal de la pesada carga de la deuda flotante acumulada y lo proveyó de un mecanismo para evitar nuevas amenazas de esta naturaleza a mediano plazo. En este sentido, la conversión representó uno de los elementos claves para alcanzar el equilibrio presupuestal, al lado de la extensión del impuesto del timbre y de la reducción del gasto público. Por la otra parte, la operación de 1893-1894 afianzó a México como sujeto de crédito confiable en el mercado internacional. Consolidado el crédito público, el Estado mexicano podría allegarse recursos complementarios para impulsar desde mejores condiciones el desarrollo nacional.

²¹ La “Deuda interior amortizable de cinco por ciento” fue decretada el 6 de septiembre de 1894, fecha de la emisión de la primera serie; la última emisión fue hecha en 1902. El monto de la deuda fue de cien millones de pesos —distribuidos en partes iguales entre las cinco series. Fue una deuda emitida en plata, pero que circuló en Europa con éxito. Bazant, *Historia de la deuda exterior de México*, p. 151-154. Carmagnani advierte que la emisión en serie de esta deuda funcionó como “un mecanismo casi permanente” de reabsorción de deuda flotante y de bonos especiales (como los creados más tarde para subvencionar al ferrocarril), Carmagnani, *op. cit.*, p. 291, 347.

²² El empréstito externo y la creación de la deuda interna de 1893-1894 constituyeron una combinación de financiamiento nacional e internacional. El empréstito exterior consolidó en oro una parte de la deuda flotante; la deuda amortizable de cinco por ciento consolidó otra parte en plata, pero se cotizó también en las bolsas extranjeras. Bazant, *op. cit.*, p. 154; Marichal, “La deuda externa y las políticas de desarrollo económico durante el porfiriato: algunas hipótesis de trabajo”, en Fernando Rosenzweig y otros, *Pasado y presente de la deuda externa de México*, México, Instituto Mora-El Día, 1988, p. 99.

²³ “Conversión Limantour” es el nombre que da Carmagnani al arreglo de la deuda de 1893-1894. *op. cit.*, p. 292.

Limantour y la nueva capacidad de endeudamiento del Estado

Si la primera parte de la gestión de Limantour al frente de la Secretaría de Hacienda tuvo como signo la culminación de valiosos proyectos heredados —como la consolidación del crédito externo—, la segunda significó el enfrentamiento de nuevos retos. Alcanzado el equilibrio presupuestal en 1894-1895, las finanzas públicas nacionales habían dejado atrás el principal problema hacendario del siglo XIX —el de los ingresos—, para pasar a ocuparse ante todo del gasto público.²⁴ Y la apertura de los mercados financieros internacionales daba la oportunidad de canalizar cuantiosos recursos hacia un gasto de inversión.

Limantour reconocía al crédito público como el medio por excelencia para financiar las grandes obras de fomento para el desarrollo nacional. Se opuso siempre a destinar más del diez por ciento de los recursos ordinarios a obras públicas, más aún a financiarlas con déficit presupuestal. El camino para cumplir con los fines del Estado en materia de promoción económica era para él, sin vacilaciones, el recurso a la deuda pública.²⁵ Y una vez completada la consolidación del crédito nacional con los arreglos de 1893-1894, el Estado se encontraba en buena posición para impulsar la economía con préstamos significativos, más aún cuando en breve podría presumir de haber alcanzado el equilibrio presupuestal.

Pero si el reconocimiento de la solvencia del país permitía contratar crecidos empréstitos, la situación monetaria nacional representaba más bien un obstáculo. La devaluación del peso-plata encarecía de manera notable el servicio de una deuda en oro, factor que restringía, en la práctica, la posibilidad de recurrir al mercado de dinero más enjundioso: el externo. De tal suerte que, hasta antes de la reforma monetaria de 1905, esta fuente de financiamiento no pudo ser bien explotada: la deuda pública a largo plazo contratada con el exterior no

²⁴ Una de las aspiraciones de la hacienda pública moderna fue la de nivelar el presupuesto. Esta meta fue alcanzada por la gestión de Limantour en el año fiscal 1894-1895 (en 1867-1868 se había registrado ya un momento de equilibrio, pero no había logrado mantenerse). A partir de ese año y hasta la caída del régimen, la balanza presupuestal se mantuvo favorable: en 1895-1896 se registró un superávit de 5.5 millones de pesos; para 1898-99 el Tesoro había acumulado ya catorce millones de pesos por ese concepto; y así siguió en los años subsecuentes. El único año en que se registró una recaída fue el de 1908-1909, tras una fuerte crisis externa que golpeó los ingresos del Gobierno federal por concepto de impuestos al comercio exterior. Iniciativa de ley de noviembre de 1904 sobre el empréstito del cuatro por ciento de 1904, presentada por Limantour y reproducida en Macedo, "La hacienda pública", p. 541; Carmagnani, *op. cit.*, p. 336.

²⁵ Texto de la Iniciativa de ley de noviembre de 1904 sobre el Empréstito del cuatro por ciento de 1904, presentado por Limantour y reproducido en Macedo, *op. cit.*, p. 538 y ss.

registró crecimiento entre 1895 y 1904.²⁶ Más aún, tuvieron que tomarse medidas para lidiar con la deuda en oro acumulada, cuyos intereses y costos de amortización iban aumentando de manera paralela a la devaluación del metal blanco. Éste fue el sentido de la operación de 1899, conocida como "Deuda exterior mexicana del cinco por ciento".²⁷

De esta manera, entre 1895 y 1903, las obras públicas fueron financiadas fundamentalmente con deuda interna. Así se pagaron las obras realizadas en esos años por Weetman Pearson, el principal contratista del régimen.²⁸ Sin embargo, los mercados nacionales de dinero tenían sus límites y ceñirse a ellos implicaba cerrar el paso a nuevos proyectos. Para reducir los costos reales de los préstamos externos era indispensable establecer una paridad fija entre el oro y la plata. Sin embargo, tuvieron que pasar casi diez años para que el Ministerio de Hacienda impulsara una reforma monetaria que lo hiciera posible.

La caída gradual del precio de la plata representaba un estímulo muy significativo para las exportaciones mexicanas —al ser realizadas en oro, las ventas al exterior obtendrían una ganancia suplementaria proporcional a la caída del precio de la plata—. De igual manera, la devaluación había funcionado, al menos por algunos años, como una barrera comercial que encarecía las importaciones —pagaderas en oro— protegiendo el desarrollo de la industria nacional. Esas razones, y los intereses de los empresarios así beneficiados, pesaron en favor de una reforma monetaria tardía.

La defensa del sistema monetario prevaleciente formaba parte, en principio, de una política comprometida tanto con un crecimiento del comercio exterior como con el desarrollo del sector interno de la economía. Mientras la devaluación apoyara ese proyecto, el sacrificio por parte del Estado —desde el punto de vista de la contratación y pago de deuda externa, pero también de reducción de sus ingresos ordinarios por concepto de derechos sobre el comercio de importaciones— pareció conveniente. Sin embargo, los efectos de una devaluación prolongada

²⁶ Zabludovsky, *op. cit.*, p. 185.

²⁷ Empréstito firmado el 17 de julio de 1899 para convertir la deuda en oro contratada en 1888, 1889, 1890 y 1893. Ya salvada la crisis de 1892-1893, esta deuda se contrató en condiciones mucho más favorables que la anterior, aunque comprometió el 62 % de los derechos aduanales como garantía de pago.

²⁸ Los contratos otorgados a W. Pearson durante el porfiriato —drenaje del Gran Canal de la ciudad de México, Ferrocarril de Tehuantepec y obras portuarias en Veracruz, Coatzacoalcos y Salinas Cruz, entre las más importantes— consumieron un tercio del total de los recursos estatales para inversión que provenían de deuda pública. Esos contratos fueron financiados en un 44 % con deuda interna y sólo en un 16 % con fondos del Estado de origen externo, Connolly, "Pearson y la deuda pública porfiriana", en *Casa del Tiempo*, v. 1, época III, n. 8, sept. 1999, p. 32.

y sujeta a bruscas fluctuaciones podía tener también efectos negativos sobre el conjunto de la economía del país.

Efectivamente, el encarecimiento de las importaciones provocado por la caída del precio de la plata comenzó a revertirse en contra de las empresas que dependían de insumos externos, así como de aquellas que contaban con capital extranjero y debían pagar dividendos o cubrir intereses en oro. Éste era el caso de los ferrocarriles, los grandes bancos y algunas industrias de importancia que producían para el consumo nacional. Por este camino, además, la devaluación ejercía una presión sobre los precios del mercado interno y provocaba una inflación que afectaba a toda la población consumidora. Si bien esos efectos negativos se mostraron con toda su fuerza hasta el cambio de siglo, algunos hombres cercanos al ministerio los advertían ya desde 1896.²⁹ Aun así la adopción de una paridad oro-plata se retardó hasta 1905. Por varios años todavía, el gobierno continuó defendiendo el sistema monetario vigente —y limitando la capacidad estatal de promoción económica con recursos provenientes de empréstitos extranjeros—, a pesar de que los beneficios de la devaluación de la plata eran, cuando menos, cuestionables.

Finalmente, el cambio en la normatividad monetaria se impuso cuando las bruscas fluctuaciones del precio de la plata, entre 1899 y 1903, comenzaron a trastornar la actividad económica interna y agudizaron problemas económicos. Primero un alza en el precio del metal blanco provocó una fuerte contracción monetaria; luego, su abrupta caída disparó la inflación afectando incluso a los sectores agroexporta-

²⁹ Joaquín Casasús, en su estudio *La cuestión de la plata*, publicado en 1896, advertía que el crecimiento favorecido por la devaluación de la plata era muy frágil y base poco sólida para la generación de riqueza. Asimismo, señalaba que la reducción de importaciones impuesta por la devaluación se traducía en contracción del consumo y reducción del crecimiento económico interno, además de provocar inflación. Luis Cerdá, desde la perspectiva actual, valida la idea de que la devaluación del metal blanco tuvo un efecto negativo sobre el crecimiento económico del país en su conjunto pasados los primeros años. Apoya su argumentación, entre otras, en series cuantitativas que muestran una balanza de pagos deficitaria al menos entre 1890 y 1912. Musacchio, en cambio, cuestiona los cálculos de Cerdá sobre balanza de pagos. Y aunque coincide con este autor en que la devaluación tuvo sus costos para las grandes empresas nacionales, los ferrocarriles, los bancos y, desde luego, los consumidores, considera que en su mayor parte esos efectos negativos aparecen más tarde y que la protección cambiaria fue real y positiva hasta 1899. Sostiene que sólo la brusca caída del precio de la plata a partir de 1900 provocó serios problemas a los diferentes sectores de la economía —el sector exportador, inclusive— y fue en interés de todos ellos, con la sola excepción de los mineros, que se tomó la decisión de adoptar una paridad fija oro-plata. Casasús, *La cuestión de la plata en México*, México, Tipografía de la Oficina Impresora del Timbre, 1896, p. 8-15, 27, 41-54; Luis Cerdá, "Exchange-Rate and Monetary Policies in México from Bimetallism to the Gold Standard: 1890-1910", Documentos de Trabajo del Departamento de Economía del ITAM, s/f., p. 16, figura 14; Musacchio, *op. cit.*, c. III y IV.

tadores.³⁰ Para entonces, el ministro Limantour tenía ya también entre manos un nuevo proyecto en virtud del cual se veía obligado a acudir al financiamiento externo: el control directo de un par de grandes compañías ferroviarias mediante la adquisición de parte de sus acciones.

Para financiar los compromisos por la adquisición de los ferrocarriles Interocéanico y Nacional, se contrataron en 1903 y 1904 dos préstamos en oro a corto plazo y casi de inmediato esa deuda fue consolidada, también en oro.³¹ Esas operaciones se hacían en un momento de baja en las tasas de interés en el ámbito internacional, pero se hacían ya, sobre todo, con la seguridad de una reforma monetaria en puerta.³²

Con la nueva legislación monetaria, la inversión federal en obras públicas se incrementó. El gobierno mexicano pudo recurrir al crédito externo en condiciones mucho menos gravosas. Por una parte, la devaluación del metal blanco ya no acrecentaba el valor nominal de la deuda; por otra, México lograba mejores condiciones de préstamo con un sistema monetario con base oro en casa como respaldo.³³ A par-

³⁰ En 1899-1900 se dio un alza en el precio del metal blanco que provocó el aumento en su demanda externa, con la consecuente salida del país de toda la plata acuñada en esos años. Esa situación encareció la moneda mexicana y entorpeció la circulación interna de mercancías. Al año siguiente el precio de la plata cayó de manera tan brusca y trastocó de tal manera los precios al interior del país que éstos sobrepasaron el premio que los exportadores obtenían al realizar sus mercancías en oro. El momento en que el gobierno mexicano decidió la reforma monetaria también siguió de cerca a la incorporación al patrón oro de la India —1898—, una de las principales destinatarias de la plata mexicana, así como el abandono del bimetalmismo por parte de los Estados Unidos —1900—, el principal socio comercial de México. Musacchio, *op. cit.*, p. 50-51, 91.

³¹ Emisiones del Tesoro a corto plazo de 1903 y 1904, pagaderas en oro con un interés del 4.5 %. Entre las dos sumaron un monto de 18.5 millones de dólares. La conversión se hizo sobre la base de la “Deuda del 4 % en oro”, firmada en noviembre de 1904. Zabludovski, *op. cit.*, p. 176 y ss.

³² Con fecha 4 de febrero de 1903 se instituyó una “Comisión para el estudio y esclarecimiento de determinados fenómenos económicos de nuestro comercio exterior” [Comisión Monetaria] que, a principios del año siguiente, presentó un plan para adoptar el estándar oro. En diciembre de 1904, el Congreso facultó al Poder Ejecutivo para reformar las leyes monetarias. La ley que establece el régimen monetario en los Estados Unidos Mexicanos fue decretada con fecha 25 de marzo de 1905. Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. 35, 36 y 37, 1a. parte.

³³ Ana María Escalona desarrolla esta última idea, sostiene que la reforma monetaria funcionó como un “sello de garantía” frente a los acreedores extranjeros. Efectivamente, Limantour obtuvo dos grandes préstamos a largo plazo —1904 y 1910— con tasas y descuentos iniciales muy favorables: cuatro por ciento de interés y descuentos al 89 % y 94.7 % respectivamente. El préstamo de 1904, además, no exigió una garantía de pago específica; el de 1910, en cambio, comprometió el 62 % de los derechos aduanales, pero permitió una conversión muy favorable de empréstitos anteriores. Escalona también calcula la prima de riesgo de los préstamos externos de México entre 1888 y 1913 e identifica su franca disminución a partir de la reforma monetaria. Escalona, *op. cit.*, c. 5.

tir de entonces y hasta 1911, la deuda externa de México a largo plazo se triplicó.³⁴ Sólo que ya serían pocos los años que le quedarían al régimen para desarrollar plenamente las capacidades que le ofrecían las nuevas circunstancias.

Los intereses en juego en torno al sistema monetario y quizá también una cautela exagerada del ministro y de sus colaboradores, retardaron la adopción del estándar oro en detrimento, entre otras, de una política de gasto de inversión más pujante. Desde luego, una vez salvado ese problema, el ministro Limantour volvió a dar muestras de su gran habilidad negociadora frente a las casas financieras internacionales: el empréstito de 1910 tuvo un precio mínimo y logró la reducción de las tasas de interés de la deuda externa del cinco por ciento al cuatro por ciento.³⁵ Otros fueron los problemas —no menores, por lo demás— de la orientación que tuvo el gasto de inversión durante las dos últimas décadas del régimen y que tuvieron, desde luego, la impronta de la Secretaría de Hacienda.³⁶

Algunos sesgos en la política de gasto para el desarrollo

Las inversiones públicas destinadas al apoyo del desarrollo económico, durante la segunda parte del porfiriato, fueron crecidas en el terreno de las comunicaciones y de las obras sanitarias; empero algunas de ellas resultaron muy costosas para el país, y lo fueron en más de un sentido. La acciones de fomento, obras públicas y comunicaciones durante este periodo continuaron la política de subvenciones de los años precedentes —si bien buscaron racionalizar los subsidios a las compañías ferroviarias, que habían representado el gasto de inversión más fuerte—,³⁷ pero también canalizaron recursos para obras propiedad del

³⁴ Zabloudovsky, *op. cit.*, p. 185. Deuda externa contratada en esos años: "Deuda del 4 por ciento oro" de 1904" y la "Deuda exterior mexicana del cuatro por ciento oro" de 1910. véase el anexo correspondiente. Más allá de la inversión federal en obras públicas, la reforma monetaria también tuvo un efecto sobre la entrada de capital extranjero al país en forma de inversión directa, favorecida por la posibilidad de repatriar ganancias sin perder en el cambio de moneda.

³⁵ Véase nota 33.

³⁶ La gestión hacendaria de Limantour no sólo logró un gran control sobre la formulación del presupuesto federal, sino que fue creando una reserva del Tesoro con partidas no ejercidas, de las que el ministro podía disponer al margen del presupuesto mismo. Carmagnani califica a esa reserva como todo un "presupuesto 'extraordinario'", Carmagnani, *op. cit.*, p. 119, 158 y ss.

³⁷ La ley sobre ferrocarriles aprobada el 29 de abril de 1899 regulaba, entre otras cosas, los subsidios destinados a las compañías ferrocarrileras, Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. 31, 1a. parte.

Estado y, a partir de 1902, para el control estatal de las principales líneas ferroviarias del país. Estas últimas iniciativas, auspiciadas desde el Ministerio de Hacienda, no sólo fomentaban el crecimiento económico sino que apuntalaban el poder estatal y ampliaban su capacidad para regular la economía. Con todo, los resultados de esta reorientación del gasto de inversión no siempre resultaron tan atinados.

En especial, habría que destacar el elevado costo económico que significó para el país la estatización de las compañías ferroviarias, sobre todo si se considera que éstas ya se habían beneficiado antes de generosas subvenciones.³⁸ Efectivamente, tras haber subsidiado la construcción de las líneas férreas durante décadas, a partir de 1902 el gobierno mexicano comenzó a comprar valores ferrocarrileros hasta convertirse en el accionista mayoritario de las principales líneas del país.

El control estatal sobre los ferrocarriles respondía, en principio, a una política de regulación iniciada por la administración porfirista desde mediados de la década de 1880. Esa política buscaba frenar una destructiva guerra de tarifas entre las diferentes compañías que operaban en el país, así como impedir la concentración de las principales líneas en pocas manos. La adquisición de los ferrocarriles Nacional e Interocéanico en 1902-1903 fue consecuente con esos lineamientos: favoreció una competencia moderada y conjuró la amenaza de que los propietarios privados del Nacional se adueñaran de la otra línea. Pero si esta operación fue positiva, el acierto de las inversiones posteriores en este campo y la constitución de un monopolio estatal parece menos claro.

El ministro Limantour optó por el control gubernamental directo del resto de las líneas ferrocarrileras del país a partir de 1906, a raíz del compromiso con el rescate financiero de la compañía privada más importante: el Ferrocarril Central. Para ese año, el Ferrocarril Central estaba al borde de la quiebra y el gobierno decidió salvarlo mediante su adquisición. La suma del Nacional y el Interocéanico a la nueva compañía consolidó el monopolio estatal sobre los ferrocarriles —monopolio que tomó el nombre de Ferrocarriles Nacionales de México—.³⁹ La

³⁸ Siguiendo la valoración que hace Marichal de las políticas de desarrollo de esos años, se puede decir incluso que el Estado pagó doble por los ferrocarriles: primero por la vía de los subsidios y luego mediante la adquisición de un gran número de sus acciones. Y el costo del financiamiento a las compañías ferroviarias fue tan elevado que, entre subvenciones y compra de valores absorbieron casi la mitad del gasto de inversión federal durante el porfiriato, Marichal, "La deuda externa y las políticas de desarrollo económico"; Connolly, *op. cit.*, p. 32.

³⁹ En 1902-1903 el gobierno adquirió el control del Ferrocarril Interocéanico y del Nacional; a finales de 1906 acordó la compra del Ferrocarril Central y su fusión con el Nacional, y el 6 de julio de 1907 creó por decreto la compañía Ferrocarriles Nacionales de México.

compra del Ferrocarril Central benefició a sus accionistas y acreedores —inversionistas y financieros extranjeros principalmente— y se hizo a un alto costo económico para el erario, cuando posiblemente hubiera bastado el respaldo gubernamental para renegociar las deudas de la compañía y alejar el peligro de la quiebra. Además, la consolidación del monopolio estatal frenó la competencia entre compañías que, en el momento, se traducía en la construcción de nuevas rutas, expansión que los Ferrocarriles Nacionales de México no pudieron continuar por sí mismos en lo inmediato.⁴⁰

La orientación del gasto de inversión en lo que toca a la estatización de los ferrocarriles fue muy costosa para el país y no parece haber tenido una justificación plena. Por su parte, también las obras del Ferrocarril de Tehuantepec y de los puertos con los que conectaba —Salina Cruz y Coatzacoalcos—, aunque se pagaron a precios competitivos, representaron una erogación estatal muy considerable y sólo fueron redituables en el corto plazo, pues perdieron su interés tan pronto como entró en funcionamiento el Canal de Panamá. Desde luego que hubo otras obras públicas que cumplieron el objetivo de impulsar el crecimiento económico, como fue el caso del desagüe del valle de México y de la modernización de otros puertos, muy señaladamente las obras del Veracruz.

Pero si la política de desarrollo económico impulsada desde la Secretaría de Hacienda hacia finales del régimen resultó onerosa desde el punto de vista económico, ésta tuvo también otros costos, incluso mayores. Uno de ellos estuvo dictado por su abandono del norte del país en materia de obras públicas. Con excepción de los trabajos en los puertos de Mazatlán y Tampico, los recursos federales se invirtieron en puertos al centro y sur, en Tehuantepec y en la ciudad de México. Este sesgo en los destinos de una parte sustancial de la inversión pública federal tuvo un costo político muy grande que se tradujo, hacia finales del régimen, en la agudización de los conflictos entre las

anunque ésta comenzó a operar realmente hasta 1909. Entre 1907 y 1910 compró además otras líneas menores, Grunstein, "¿Competencia o monopolio?", p. 184 y ss.

⁴⁰ En este punto sigo el análisis de Grunstein, quien refuerza su idea de que la adquisición del Ferrocarril Central no era indispensable en 1906, con la presentación de las reformas organizativas que estaban teniendo lugar en el Ferrocarril Central antes de pasar al control estatal. Esas reformas, aunadas a la reconversión de su deuda, hubieran bastado para salvar a la empresa, afirma el autor. Desde luego, en su momento, Limantour defendió el monopolio estatal como el único camino posible, Grunstein, Arturo, "¿Competencia o monopolio? Regulación y desarrollo ferrocarrilero en México, 1885-1911". En Sandra Kuntz, y Paolo Riguzzi (coords.), *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950). Del surgimiento tardío al declive precoz*, México, El Colegio Mexiquense-Ferrocarriles Nacionales de México-Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, 1996, p. 167-221.

elites más pujantes: las del norte y del centro del país. La orientación geográfica del gasto podría encontrar su justificación en un intento por equilibrar el desarrollo nacional: los estados norteños crecían rápidamente con inversión nativa y estadounidense, mientras el resto del territorio nacional parecía requerir de un mayor apoyo estatal. Pero también es cierto que Limantour y su equipo estaban vinculados desde un inicio con los intereses del centro del país, los principales beneficiarios de esa política.⁴¹

Otro de los costos de la política de inversión promovida desde el Ministerio de Hacienda fue, desde luego, el social. Limantour estaba comprometido con un proyecto de desarrollo nacional basado en un crecimiento económico acelerado, pero fue poco sensible a las tensiones que éste generaba entre los diversos grupos sociales. Su política de gasto priorizó comunicaciones y obras públicas por sobre renglones tan principales como la administración de justicia en el interior del país. Esta última fue notablemente desatendida: el rubro presupuestal correspondiente estuvo prácticamente congelado durante el periodo 1893-1911.⁴² Partidas más generosas en favor de la impartición de la justicia federal en todo el territorio nacional hubieran podido atenuar, quizás, el creciente descontento social.

“El gasto en educación —también fundamental para una gestión atenta a los problemas sociales— fue, en cambio, objeto de una política mucho más progresista. El conjunto de las partidas destinadas a Instrucción Pública se multiplicó por 6.5 entre 1893 y 1911, y pasó a representar el ocho por ciento del presupuesto federal —cuando en 1893 esas partidas ascendían apenas al 2.9%—.⁴³ Ahora bien, considerando que

⁴¹ Para un balance de las políticas de gasto público durante el porfiriato y de sus costos, véase Marichal, “La deuda externa y las políticas de desarrollo económico”; y Carmagnani, *op. cit.*, p. 314 y ss.

⁴² El gasto federal destinado a “Justicia” —Poder Judicial y Secretaría de Justicia— se duplicó entre los años fiscales de 1893-1894 y 1910-1911. Sin embargo, el mayor crecimiento correspondió a los gastos de tribunales y juzgados en el Distrito y territorios federales, mientras que los recursos destinados al Poder Judicial en el interior del país —tribunales de circuito y juzgados de distrito— se estancó en ese mismo periodo: en 1893-1894, la administración de justicia federal en los estados representó un gasto de \$347 000; para 1910-1911 éste fue apenas de \$357 000. Véase Carmagnani, *op. cit.*, p. 324 y Apéndice 2: “Gasto federal ejercido”. (El cuadro de “Gasto federal ejercido” de Carmagnani desagrega los rubros del presupuesto con fines analíticos. De este modo, los gastos de la Secretaría de Justicia y de sus tribunales y juzgados para el D.F. y territorios están comprendidos en “gastos corrientes-civil central- justicia” y “gastos corrientes-civil territorial-justicia-Distrito Federal-territorios federales”: los gastos de tribunales de circuito y juzgados de distrito, dependientes del Poder Judicial federal, corresponden a “gastos corrientes-civil territorial- justicia-estados”).

⁴³ Las partidas correspondientes a instrucción pública para el año fiscal de 1893-1894 ascendían a un total de 1.58 millones de pesos; para 1910-1911 alcanzaron la cantidad de 10.15 millones. Este crecimiento tocó tanto a la educación elemental como a la secundaria y

la competencia federal en materia educativa estaba limitada al Distrito Federal y territorios, este crecimiento no se tradujo en un beneficio directo para la población de los estados de la república. Al igual que la política de inversión —aunque, en este punto, al margen de toda posible intervención del Ministerio de Hacienda—, el crecimiento del gasto federal en educación benefició sólo a algunas regiones del país.

En suma, el repaso de las principales gestiones de Limantour en lo que toca a la deuda pública da cuenta, primero que nada, de las grandes habilidades del ministro para ampliar el crédito público y, en ese sentido, para apoyar la consolidación del Estado. De manera paralela, el acercamiento a su manejo del problema monetario y a su política de gasto público revela menor claridad para dirigir un proyecto de desarrollo nacional incluyente.

La cuestión fiscal

La cuestión fiscal fue otro de los ejes principales de la política hacendaria de José Yves Limantour y sus acciones en ese sentido conocieron resultados muy significativos para finales del siglo XIX. Efectivamente, entre los logros más reconocidos de este ministro se cuenta su reforma impositiva. A su gestión corresponde el mérito de la estocada final a una vieja estructura fiscal sustentada casi exclusivamente en el impuesto al comercio, y de la que formaban parte fundamental los derechos de portazgo o alcabalas, auténticos estigmas del pasado colonial y en contra de los cuales se habían enderezado innumerables esfuerzos a lo largo de todo el siglo XIX.

Durante los primeros años de la gestión de Limantour fueron primordiales las reformas a los impuestos interiores —en particular timbre y alcabalas—,⁴⁴ proyectadas en su mayor parte por Matías Romero

superior. Y quizá fue incluso mayor para la primaria, si se considera que el presupuesto para instrucción en los territorios federales —en donde no existían preparatorias ni escuelas superiores— se multiplicó por 22 entre 1893-1894 y 1910-1911. Conviene advertir que la absorción de las escuelas primarias del Distrito Federal, por parte del gobierno nacional en 1896, tampoco desvirtúa el importante crecimiento de este rubro presupuestal. Efectivamente, entre 1893-1894 y 1896-1897, el gasto en educación primaria para el D.F. creció en más de un veinte por ciento, en razón de la federalización de las escuelas que hasta entonces dependía de los municipios de la entidad pero, entre 1896-1897 y 1910-1911, el renglón presupuestal correspondiente todavía se cuadruplicó. *Ibidem*, p. 323-324 y Apéndice 2: "Gasto federal ejercido".

⁴⁴ En estas páginas seguiré sólo las disposiciones en torno a los impuestos interiores y, más específicamente las referidas a timbre y alcabalas. En este breve repaso de la política fiscal de Limantour no han podido ser incluidas las reformas a la Ordenanza General de Aduanas de 1893, 1898 y 1905, que tuvieron su importancia no sólo en términos de ingreso

desde 1869. El plan trazado para superar la crisis financiera de 1891-1893, con el que Limantour entró al ministerio, retomaba la orientación del proyecto de Romero en materia impositiva y lo proponía como uno de sus objetivos prioritarios. Con ese plan como punto de partida, Limantour supo llevar a buen puerto el proyecto heredado. Sin embargo, el segundo momento de su gestión estuvo marcado por cierto estancamiento en el crecimiento de los impuestos interiores y, en ese sentido, resultó menos diligente frente a las nuevas necesidades financieras del Estado.

La culminación de una reforma fiscal

Al abrir la última década del siglo XIX, el sistema fiscal mexicano se apoyaba todavía, y de manera muy señalada, en los impuestos al comercio. El gobierno nacional recibía un ingreso fundamental en el renglón de contribuciones sobre el comercio exterior; por su parte, la mayoría de los estados de la República encontraba también una fuente segura de financiamiento en los derechos sobre el comercio interior. Prácticamente la mitad de los ingresos ordinarios de la Federación provenían de las aduanas marítimas y fronterizas; en el caso de los estados, la dependencia de los recursos de las aduanas internas: alcabalas o portazgo,⁴⁵ variaba de un lugar a otro, pero era también alto —las alcabalas podían representar entre el veinte por ciento y el setenta por ciento de sus ingresos ordinarios.⁴⁶

Un régimen tributario como el anterior tenía serias repercusiones sobre el desarrollo económico nacional. La alcabala era el impuesto más gravoso, en tanto que limitaba la circulación de mercancías al interior del país. Los derechos sobre el comercio exterior, en cambio,

sos federales, sino de una política proteccionista; tampoco la participación del ministro en las negociaciones de 1891 para establecer un tratado comercial con los Estados Unidos. Para el tema de política arancelaria véase Graciela Márquez, "Tariff Protection in Mexico, 1892-1909", en John H. Coatsworth, y Alan M. Taylor (eds.), *Latin America and the World Economy since 1800*, Harvard University Press, 1998, c. 14.

⁴⁵ La alcabala recibió el nombre de derecho de portazgo para el Distrito Federal y territorios en virtud de la reforma fiscal de 1869, María José Rhi Sausi Garavito, "Breve historia de un longevo impuesto. El dilema de las alcabalas en México, 1821-1896", tesis de Maestría-Instituto Mora, México, 1998, p. 42, 77-78.

⁴⁶ Al inicio de la crisis, en el año fiscal 1891-1892, las recaudaciones de las aduanas exteriores representaban el 51.5 % de los ingresos federales ordinarios. La estimación de la parte de las alcabalas en los ingresos de los estados se apoya, en cambio, en datos correspondientes a 1883 y habría que advertir que durante la década siguiente la tendencia de esos porcentajes fue a la baja, Carmagnani, *op. cit.*, apéndices; Pérez Siller, "Fiscalité". Anexo 9; Rhi Sausi Garavito, *op. cit.*, p. 98.

podían funcionar en sentido positivo: en particular, los gravámenes sobre importaciones fungían como protectores de la industria nacional. Pero la dependencia de los ingresos federales con respecto al comercio exterior tenía otros graves inconvenientes, como el de sujetarlos a los vaivenes de los mercados internacionales. De hecho, la crisis de 1891-1893 en México estuvo muy ligada con un fenómeno de este tipo.

Efectivamente, la brusca devaluación de la plata en el mercado internacional a principios de la década de 1890 golpeó al comercio de importaciones en México y, con él, a las finanzas federales. Para resarcirse y prevenir una recaída, en la coyuntura de la crisis se buscó trasladar el peso principal de los ingresos ordinarios hacia impuestos de carácter interno administrados por el gobierno federal y, más precisamente, hacia el derecho del timbre.

El impuesto del timbre, propuesto por Romero desde 1869, respondía a un concepto hacendario moderno que gravaba consumo y transacciones, a favor de una circulación más libre de mercancías, a la par que garantizaba una entrada federal ordinaria relativamente estable.⁴⁷ Sin embargo, la validación de este derecho había tenido un proceso muy accidentado y, aunque logró ser puesto en práctica desde 1877, comenzó a tener un peso significativo en las finanzas federales diez años más tarde.⁴⁸ Para la década de 1890, el timbre representaba ya una entrada considerable para el Tesoro —casi la cuarta parte de los ingresos federales ordinarios—, pero aun entonces no había alcanzado a romper la dependencia del erario público con relación a los derechos aduanales.⁴⁹ La situación de emergencia creada por la crisis

⁴⁷ La contribución del timbre se satisfacía con estampillas que representaban el valor de la cuota a pagar. Incorporaba los impuestos sobre el valor y actos de operaciones, correspondientes al antiguo derecho de papel sellado, así como la contribución federal, que era el cobro de un porcentaje determinado sobre la recaudación de impuestos estatales y municipales. Sin embargo, el timbre había sido concebido originalmente como un gravamen sobre el consumo de manufacturas, capaz de relevar al comercio externo de parte de su carga. Romero, el autor del proyecto, pensaba que su introducción garantizaría ingresos más previsibles y permitiría a México ir adoptando una política de libre comercio, que él consideraba más ventajosa para el desarrollo nacional. Véase el capítulo de Graciela Márquez sobre el ministro Matías Romero en este volumen.

⁴⁸ El impuesto del timbre, al momento de su creación y por muchos años, fue visto por los estados de la República como una intromisión del Gobierno federal en las finanzas locales. La Ley del Timbre de 1880 y las reformas que se le hicieron en 1885 permitieron imponerlo cabalmente, aunque con cuotas muy moderadas y sobre un número restringido de objetos gravables, Carmagnani, "El liberalismo, los impuestos internos".

⁴⁹ En el año fiscal de 1891-1892 la recaudación por concepto de timbre fue del 24.18 % de los ingresos ordinarios, Pérez Siller, "Los ingresos", cuadro C. Además del timbre, el país contaba con otros impuestos internos de carácter nacional, como los derechos de fundición, afinación, ensaye y apartado que se cobraban en las casas de moneda o los impuestos a sueldos federales. Pero éstos tenían productos proporcionalmente bajos y sus posibilidades de extensión eran limitadas.

de principios de la década de los noventa fue buen momento para buscar su extensión. Entre 1892 y 1893 —periodo que comprende la última gestión de Matías Romero y parte del primer año de la de Limantour— se aprobaron cerca de una veintena de decretos en materia fiscal encaminados a elevar ingresos ordinarios, y de los cuales la mayoría correspondieron precisamente al timbre.⁵⁰

De este conjunto de leyes y disposiciones destacan, además de un aumento considerable a la contribución federal, la creación de impuestos a la propiedad minera y a las compañías de seguros; las nuevas leyes sobre el consumo de bebidas alcohólicas y tabacos labrados, así como los nuevos impuestos sobre hilazas y tejidos, y sobre donaciones y herencias.⁵¹ La mayoría de las iniciativas correspondientes fueron obra de Matías Romero; a Limantour le tocó, todavía como oficial mayor de la secretaría, el diseño del impuesto sobre tabacos labrados y el proyecto de obligaciones fiscales de las compañías de seguros.⁵² Este último, al igual que las contribuciones establecidas a la propiedad minera, comprendía un gravamen que tomaba como base el capital o activo social de las empresas, es decir, un derecho de naturaleza distinta a los anteriores. Éste era un impuesto sobre el capital —en particular sobre el extranjero, que era el invertido en esos campos— y representaba, en principio, un nuevo filón para la Hacienda pública federal.⁵³

⁵⁰ Además de las disposiciones relativas al timbre, en esos años se impusieron gravámenes a la exportación de productos agropecuarios y se aumentaron los impuestos directos recabados en el Distrito Federal. A pesar de la importancia de estas acciones, el impacto de la reorganización del impuesto del timbre fue más notable. Para los decretos más importantes en materia fiscal dictados en el periodo véase el anexo correspondiente; para el incremento en la recaudación fiscal durante esos años, desglosada por tipo de impuesto, puede consultarse el Anexo III de Pérez Siller, "Los ingresos".

⁵¹ La ley sobre contribuciones federales del 2 de diciembre de 1892 incrementó la cuota a pagar por estados y municipios del 25 % al 30 %. A pesar de que el timbre se concibió como un impuesto al consumo, la parte fundamental de esa renta estuvo dada por la contribución federal y el impuesto transacciones: papel sellado. En 1893-1894 la contribución federal ingresó el 36 % y el papel sellado el 47 % del total de la recaudación por timbre; para 1910-1911, el primero había disminuido a 21 %, el segundo permaneció casi igual, y ambos seguían constituyendo los rubros principales en la recaudación del timbre. Los impuestos al consumo estuvieron constituidos, en lo fundamental, por los derechos sobre bebidas alcohólicas, tabacos labrados y textiles de algodón, cuya recaudación en conjunto no alcanzó siquiera un promedio de veinte por ciento del total de la renta del timbre a lo largo de toda la gestión de Limantour, *ibidem*, cuadros C.1-C.7. Las leyes que establecieron los impuestos sobre bebidas alcohólicas, tabacos labrados y donaciones, herencias y legados fueron aprobadas por el Congreso en diciembre de 1892, al igual que la ley de impuesto a la minería y la ley de impuesto a las compañías de seguros. Todas estas disposiciones fueron recogidas en la ley de la renta federal del timbre del 25 de abril de 1893. Por su parte, el decreto que establece un impuesto federal sobre la hilaza y todo género de tejido de algodón de producción nacional, fue dictado en noviembre de 1893, ya bajo la gestión de Limantour, Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. 22 y 23.

⁵² Limantour, *op. cit.*, p. 27 y ss.

⁵³ Hasta el momento, los impuestos al capital eran aplicados más bien por los estados que por la autoridad federal, excepción hecha de las contribuciones en el Distrito Federal y

Pero con independencia del signo de estos dos últimos gravámenes, el conjunto de las disposiciones impositivas acordadas entre 1892 y 1893 representó una reforma fiscal muy importante. Fue significativa no sólo porque incrementó de inmediato la recaudación por concepto de timbre, sino sobre todo porque modificó la participación porcentual de los impuestos de origen interno en los ingresos federales ordinarios y lo hizo a costa, precisamente, de la recaudación por derechos sobre el comercio exterior. Si bien los ingresos por las aduanas externas seguían siendo los más cuantiosos al término de la emergencia presupuestal —aventajaban a los del timbre todavía en dos millones y medio de pesos para 1895—, la participación de ambos había variado de manera muy notable: mientras que en 1892 por cada peso del timbre ingresado a las arcas federales llegaban dos por derechos de importación, para 1895 la relación ya sólo era de 1 por 1.2 en favor de los últimos. Para 1898, la recaudación fiscal por concepto de timbre se duplicó con respecto a 1892 y llevó a la Tesorería el 41 % del ingreso federal ordinario.⁵⁴ En la coyuntura de la crisis y en colaboración muy estrecha con Romero, Limantour participó de un sustancial proceso de reestructuración fiscal y, ya como ministro, le dio continuidad en los años inmediatamente posteriores.

Ahora bien, esta reorientación de las cargas impositivas dio buenos resultados para la Hacienda pública federal, pero se tradujo en una excesiva presión fiscal sobre los productos gravados por el timbre que circulaban en el interior del país y que, por tanto, también pagaban derechos alcabalatorios. La sobrecarga fiscal no podía sostenerse por mucho tiempo, pues invitaba a la evasión de impuestos, frenaba las actividades económicas y provocaba inestabilidad política.⁵⁵ Y de nuevo, sacando provecho de las circunstancias, el ministro Limantour pudo dar el siguiente paso en el camino de la reforma fiscal y suprimir las alcabalas.

territorios. Para un análisis sobre la soberanía financiera de la Federación y los estados véase Carmagnani, *Estado y mercado*, Parte I. Sobre la naturaleza de los impuestos a compañías de seguros y al capital minero, remitirse a la *Memoria de la Secretaría de Hacienda de 1892-1893* y al mismo texto de Carmagnani, p. 272.

⁵⁴ Limantour modificó la ley que establece el impuesto del timbre a las bebidas alcohólicas de 1892 —elaborada por Romero— y la sustituyó por otra, de fecha 19 de mayo de 1893. La nueva ley le significó un crecimiento del 122 % en la recaudación por ese concepto para el año 1894-1895, aunque nunca llegó a representar ni el cinco por ciento del total de la renta del timbre. En cualquier caso, para ese año de 1894-1895, la *Memoria de Hacienda* hacía ver ya cómo se revertía la tendencia a depender de los impuestos al comercio exterior, *Memoria de la Secretaría de Hacienda de 1894-1895*, p. IV; Limantour, *op. cit.*, p. 33; Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. 23; Pérez Siller, "Los ingresos", cuadros B.1, C y C.7; Carmagnani, *Estado y...*, VI y VII.

⁵⁵ De hecho, algunas de las revueltas locales que tuvieron lugar en el interior del país entre 1891 y 1893 tenían entre sus banderas la lucha en contra de las nuevas cargas fiscales. Katz, "Introducción".

Por iniciativa del ministro Limantour, en mayo de 1896, el Congreso de la Unión aprobó la modificación de dos artículos constitucionales: el 111 y el 124. Estas reformas cerraban a los estados de la República toda posibilidad legal para el cobro de contribuciones sobre la circulación de mercancías.⁵⁶ La medida representaba un acuerdo entre el gobierno federal y los estatales para suprimir las aduanas internas. Desde hacía décadas se venían discutiendo proyectos en este sentido, pero en los últimos años se avanzaba con pasos más firmes. En 1883 y en 1991 se habían celebrado sendas reuniones nacionales sobre el tema, en las cuales se llegó a proponer que se dejara en manos de las tesorerías estatales la recaudación del timbre; también que se disminuyera el porcentaje de la contribución federal para compensar a los estados por la pérdida de los impuestos alcabalatorios.⁵⁷ Finalmente, aunque el gobierno nacional decidió conservar la administración directa del timbre y mantener una alta contribución federal, se llegó al anhelado pacto.⁵⁸ Para sustituir los recursos perdidos, se convino que los gobiernos estatales potenciaran a su arbitrio sus otras fuentes de ingreso y, en particular, las contribuciones directas —contribución sobre profesiones, derecho de patente, predial, impuestos sobre herencias y sucesiones—. De hecho, éste era el camino que habían tomado ya una decena de entidades federativas las que, para el momento en que el Congreso de la Unión sancionó la reforma constitucional, ya habían suprimido sus aduanas internas.⁵⁹

⁵⁶ Ambos artículos fueron modificados por el Congreso de la Unión con fecha 1 de mayo de 1896. En años anteriores, el artículo 111 había sido reformulado varias veces, también con la intención de poner fin a las alcabalas, pero siempre había dejado abierta la posibilidad de excepciones que, finalmente, autorizaban algún tipo de aduana interior. Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo II. Historia constitucional 1847-1917*, México, 1967, p. 497-505.

⁵⁷ Estas propuestas formaban parte de los proyectos de Matías Romero y de Manuel Dublán para suprimir las alcabalas. Para un balance de las reuniones nacionales y de los proyectos discutidos véanse los capítulos correspondientes a esos ministros en el presente volumen; también Rhi Sausi Garavito, *op. cit.*, p. 88-93.

⁵⁸ La contribución federal siguió siendo del treinta por ciento hasta 1903, en que se volvió al veinticinco por ciento anterior a 1893. La ley de ingresos para el año económico 1907-1908 la modificó de nuevo reduciéndola al veinte por ciento, pero no bajó más. Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. 35 y 39. 2a. parte. Pérez Siller sostiene que el pacto para abolir las alcabalas en 1896 fue posible gracias al apoyo de los estados económicamente más pujantes, que requerían de un mercado interno más libre para continuar su desarrollo —en particular se refiere a Nuevo León, Chihuahua, Sonora, Durango, Coahuila y Yucatán. Por su parte, Carmagnani hace una fuerte crítica al camino adoptado por Limantour en la abolición de las alcabalas. Sostiene que al rechazar el cobro del timbre en manos de los estados, se perdió la oportunidad de instrumentar un impuesto con carácter auténticamente federal. Pérez Siller, "Fiscalité", p. 630-631; Carmagnani, *Estado y*, p. 87-89, 270 y ss.

⁵⁹ Entre los estados que habían suprimido ya sus aduanas internas para 1896 estaban Tamaulipas, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Veracruz, Chiapas, Jalisco, Aguascalientes, Nuevo León y Sinaloa. Otros tantos tenían avanzado ya el proceso, Rhi Sausi Garavito, *op. cit.*, p. 98.

Por su parte, el Gobierno federal, que se beneficiaba también de manera directa del portazgo en el Distrito Federal y territorios, comenzó a preparar su supresión desde 1893. Lo primero que hizo fue reducir el número de artículos gravados por este concepto y, para 1895, creó el primer impuesto sustitutorio —patente a fábricas de harinas—. Tras la reforma constitucional se sucedieron en cascada decretos del Ejecutivo federal que crearon derechos, elevaron cuotas y ampliaron la base gravable tanto por derecho de timbre como de patente, herencias, sueldos federales y predial, además de conservar para el D. F. un impuesto sobre la venta de pulque.⁶⁰ Con estas medidas se culminó la reestructuración del sistema fiscal federal y, aunque no sin costos para algunos sectores —cuerpos municipales, pequeños comerciantes y pequeños productores—,⁶¹ quedó franqueado el camino para la integración de un mercado nacional.

Sacando el mejor partido de las circunstancias y siguiendo el camino abierto por sus antecesores, el ministro Limantour logró librar en los primeros años de su gestión los dos grandes retos fiscales del siglo XIX: la vulnerabilidad estatal en razón de su dependencia de los ingresos del comercio exterior y el lastre de un derecho antiguo como las alcabalas, que limitaba el desarrollo económico del país.

Los límites del sistema impositivo porfirista

Durante los años que siguieron a la reforma fiscal, el tesoro federal vio extenderse de manera sostenida sus ingresos ordinarios. Desde luego, este crecimiento seguía de cerca al de la economía del país, pero la base gravable parecía bastar por el momento para ensanchar la recaudación fiscal. Con todo, los derechos aduanales siguieron representando alrededor del 45 % del ingreso ordinario; la renta del timbre, que había alcanzado un monto casi equivalente al de las aduanas en

⁶⁰ Tanto en 1895 como en 1896, el Ejecutivo federal se vio favorecido con un decreto del Congreso de la Unión que lo autorizaba a sustituir las alcabalas con otras contribuciones en el Distrito Federal y en los territorios de Baja California y Tepic. Para los decretos emitidos véase el anexo correspondiente, *Memorias de la Secretaría de Hacienda, 1893-1894*, p. XXII y 1895-1896, p. X-XIII; Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. 25 y 26.

⁶¹ Tras estas reformas, el municipio de la ciudad de México, en particular, vio reducidos sus ingresos en forma tan importante que tuvo que suprimir partidas como bomberos y beneficencia. El gobierno federal, a su vez, tuvo que subsidiarlo con el 27 % del total de las contribuciones directas del D.F. También el pequeño comercio de esta localidad se vio muy afectado por los impuestos sustitutorios, protagonizó algunas protestas y, en muchos casos, se vio obligado a cerrar en beneficio de medianos y grandes comerciantes. En otros lugares, como Oaxaca, la resistencia a los nuevos impuestos estatales provocó incluso brotes de violencia y llevó a la intervención del ejército. Rhi Sausi Garavito, *op. cit.*, p. 103-117, 123.

1898, siguió progresando, pero lo hizo a un ritmo menor y su participación disminuyó en el total de la recaudación fiscal —se redujo del 41 %, de 1897-1898, a un 38.6 % en los dos años siguientes—.⁶² La brusca caída del precio de la plata en 1900 fue una llamada de atención frente a lo que parecía un abandono de la política en favor de los impuestos sobre el comercio interior.

Efectivamente, durante el año fiscal de 1900-1901, el crecimiento de los ingresos federales ordinarios tuvo un signo negativo: la recaudación impositiva se redujo en casi dos millones de pesos con respecto al año anterior. Esta pérdida reflejaba, ante todo, una caída en los ingresos aduanales —determinada por una contracción de las importaciones que respondía, a su vez, al bajo precio de la plata—.⁶³ La renta del timbre se elevó poco ese año y, aunque no afectó el monto de sus aportaciones a la Tesorería General, sirvió de aviso al fisco: la dependencia del comercio exterior no se encontraba superada del todo.

Al año siguiente, el derecho del timbre recuperó su ritmo de crecimiento —en 1901-1902 ganó 7.2 % y en 1902-1903 un 10.3 %—, pero éste fue un triunfo pasajero. A partir del año 1903-1904, la recaudación por concepto de timbre perdió vuelo nuevamente: la tendencia de participación creciente en los ingresos ordinarios comenzó una caída que lo llevó al 29.5 % a finales del régimen. Entre las causas de esta pérdida pueden figurar algunos momentos críticos para la actividad económica del país —muy señaladamente la crisis económica de 1907 y 1908—. Empero, en un balance de toda la década, la disminución en la importancia relativa del timbre para los caudales públicos no corresponde a un decrecimiento del mercado interno,⁶⁴ y parece responder más bien a un cierto olvido del impuesto que en años anteriores había sido el eje de la reestructuración fiscal.

Entre las disposiciones relativas al derecho del timbre dictadas entre 1900 y 1911 destacan dos leyes encaminadas a elevar la recauda-

⁶² Para el seguimiento de porcentajes de crecimiento de los principales impuestos, así como para los de su participación en los ingresos federales ordinarios, véase el cuadro incluido al final de estas páginas.

⁶³ Pérez Siller, "Los ingresos", cuadros A y B.

⁶⁴ Más allá de algunos momentos difíciles para el mercado interno tras la reforma monetaria de 1905 y la crisis de 1907-1908, la economía mexicana mantuvo un crecimiento sostenido. Véanse las curvas de "ventas declaradas" y "tasas impositivas" de Pérez Siller, en "Fiscalité", p. 409. Para un acercamiento a la crisis 1907-1908 se puede consultar el mismo texto, p. 607 y ss. y Fernando Rosenzweig, "Moneda y bancos", en Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna de México. El Porfiriato. Vida económica*. México, Hermes, 1965, v. 2, p. 832 y ss. La reforma monetaria golpeó señaladamente a la renta del timbre, en tanto que obligó a disminuir los gravámenes sobre la minería, el sector de la economía más afectado por la adopción del estándar oro. Este fue el sentido de la decena de decretos sobre imposición minera emitidos entre marzo y abril de 1905. Véase el listado de disposiciones relativas en los anexos correspondientes.

ción por ese concepto: el decreto modificando el impuesto que causan las fábricas de hilados y tejidos, de fecha 30 de octubre de 1902; y la creación, un año más tarde, de un nuevo gravamen sobre el consumo de explosivos. Sin embargo, el impacto de ambos sobre la renta del timbre fue menor.⁶⁵ En realidad, la ampliación de cuotas y objetos tasados por el timbre prometía encontrar resistencia por parte de los estados de la República. Como impuesto nacional, la extensión del timbre sólo podría ser aceptada en el interior del país en la medida en que no fuera recibida como un gravamen más, como un derecho extra por encima de la contribución federal.⁶⁶ Quizá, entre otras, a esta preocupación obedecieron las disposiciones de 1903 y 1907 que, justamente, reducían el porcentaje de esta renta.⁶⁷ Sin embargo, ninguna de las dos reducciones fue seguida de una verdadera ampliación del timbre.

Frente al estancamiento de los ingresos por derecho del timbre, el ministro de Hacienda intentó salvar problemas de recaudación y, específicamente, combatir la defraudación fiscal. Éste fue el sentido de la nueva ley de la renta federal del timbre de 1906 y de las reformas introducidas en ella al año siguiente.⁶⁸ Por ese camino se confirió a los inspectores de Hacienda grandes facultades para intervenir en las cuentas del comercio, con el consecuente descontento de los afectados. Limantour estaba convencido de que parte del problema fiscal eran las dificultades para hacer efectivo el impuesto del timbre. De esta manera, frente a la protesta de los comerciantes, decidió no ceder e, incluso, intentar un mejor control gubernamental sobre el comercio organizado. De esta suerte, por iniciativa suya de nuevo, el 12 de diciembre de 1908 se dictó el decreto que organizaba las cámaras nacionales de co-

⁶⁵ Los ingresos por concepto de timbre a fábricas de hilados y tejidos aumentaron casi en un cincuenta por ciento entre 1902 y 1904, pero la renta del timbre apenas creció en un 6.7 % en el lapso de esos dos años. Por su parte, los ingresos por impuestos a la dinamita y explosivos comenzaron a verse hasta 1904-1905 y nunca representaron más del 0.6 por ciento del total de la renta del timbre. Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. 34, 1a. parte y 35; Pérez Siller, "Los ingresos", cuadros C.5 y C.9.

⁶⁶ Entre las causas que impidieron la extensión del timbre, Carmagnani señala precisamente ésa: para los estados, la ampliación de la base gravable por el timbre hubiera aparecido como una inaceptable doble imposición. También refiere una resistencia de la ciudadanía para aceptar nuevos gravámenes federales hacia finales del régimen, originada en el descontento por la reducida oferta federal de bienes y servicios públicos. *Estado y, p 333.*

⁶⁷ Estas disposiciones, ya referidas en la nota 58, y en particular la de 1903, fueron complementadas con aumentos en las cuotas que causaban tabacos y alcohol. La medida buscaba resarcir a la Hacienda pública por los ingresos perdidos por concepto de contribución federal. Por otra parte, Pérez Siller señala que la reducción de la contribución federal buscaba alentar las actividades productivas en el interior del país, pues la reducción permitiría a los estados reducir las fuertes cargas que pesaban sobre la industria y el comercio. "Fiscalité", p. 110.

⁶⁸ La nueva ley del timbre fue dictada el 1 de junio de 1906 y sus reformas el 23 de mayo de 1907. Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. 20, 2a. parte y 39, 2a. parte.

mercio a cuya sombra se crearon organismos “oficiales” que vinieron a desplazar a las antiguas cámaras de comercio locales.⁶⁹ Medidas como ésta, que buscaban aumentar la recaudación por la vía de un mejor control administrativo exclusivamente, contribuyeron a un malestar social que se expresaría de manera explosiva muy pronto.

Ahora bien, la mermada participación del timbre en la recaudación fiscal no hizo cambiar el signo del crecimiento de los ingresos federales ordinarios durante la última década del porfiriato. Con la sola excepción de los años de 1900-1901 y 1908-1909, la recaudación mantuvo su ritmo ascendente hasta 1911. Pero este crecimiento al margen del derecho del timbre —o de algún otro derecho innovador—, no se hizo sin costos. Es verdad que la elevación de los ingresos ordinarios corrió paralela al progreso de rubros como los de correos, telégrafos, puertos, ferrocarriles y lotería —que en conjunto llegaron a representar casi el diez por ciento de la recaudación fiscal para el año de 1910-1911—⁷⁰ y que el peso adquirido por estas entradas habla, en términos generales, del aumento en el uso de servicios que acompaña a todo crecimiento económico. Pero también es cierto que el engrosamiento se registró de la misma manera en otros rubros menos halagüeños.

Uno de estos rubros fue, desde luego, la recaudación aduanera. Los ingresos por derechos al comercio exterior mantuvieron sus niveles de crecimiento y conservaron su lugar preeminente en los ingresos ordinarios hasta finales del porfiriato, en contra del esfuerzo de los primeros años de la gestión de Limantour. Por otro lado, hubo también un notorio crecimiento de la participación de las contribuciones que causaban en el Distrito Federal y territorios: este rubro se multiplicó prácticamente por dos a partir del año fiscal de 1903-1904. Sólo que este incremento obedecía a una legislación en extremo centralizadora: la ley sobre la incorporación de los impuestos y rentas municipales a la Hacienda Federal, del 24 de abril de 1903,⁷¹ que facultaba a la Tesorería General para cobrar directamente los derechos municipales en zona federal. Esta medida privó a los ayuntamientos de recursos propios y su costo fue nada menos que el sacrificio de la autonomía municipal.⁷²

⁶⁹ Las nuevas cámaras fueron reconocidas como únicas interlocutoras de los comerciantes ante el Gobierno. Asimismo, recibieron subsidios gubernamentales para su funcionamiento: para el año fiscal de 1909-1910 se programó una subvención de cuarenta mil pesos. *ibidem*, v. 41, 3a. parte. Para un análisis de la respuesta de los comerciantes a la ley del timbre de 1906 y del intento de Limantour por controlar las cámaras de comercio véase Pérez Siller, “Fiscalité”, p. 418-423.

⁷⁰ En 1893-1894 esos rubros representaban, en conjunto, alrededor del 6.5 % del ingreso federal ordinario. Pérez Siller, “Los ingresos”, cuadros E.1-F.3.

⁷¹ Dublán y Lozano, *op. cit.*, v. 35.

⁷² Para un estudio del proceso centralizador en la ciudad de México que comprende, desde luego, la ley del 24 de abril de 1903, véase Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada*.

En síntesis, para la primera década del siglo XX, el crecimiento de la recaudación fiscal se apoyó relativamente poco en el impuesto al comercio interior —representado por el derecho del timbre— y más en los derechos al comercio exterior, los servicios y la “expropiación” de las rentas municipales en el Distrito Federal y territorios. En esos años no sólo se estancó la base gravable por el timbre —en términos de nuevos impuestos al consumo y transacciones—, sino que tampoco se siguió la línea abierta por los derechos a las compañías de seguros y a la propiedad minera de 1892. El sistema fiscal federal se abstuvo de gravar al capital, seguramente con la idea de fomentar la inversión, pero también con gran provecho para las élites económicas porfirianas y con el saldo de una contestada presión fiscal sobre contribuyentes menos poderosos.⁷³

Efectivamente, si los límites del sistema fiscal federal no se manifestaron de manera dramática en un estancamiento de los ingresos ordinarios, sí lo hicieron bajo la forma de una presión fiscal. De acuerdo con los autores que se han ocupado de analizar este fenómeno, aunque la presión fiscal se incrementó poco en términos absolutos entre 1900 y 1910, estaba tan inequitativamente repartida que los contribuyentes con menor poder adquisitivo la resentían con fuerza.⁷⁴ La forma en que amplios sectores de la población percibieron la presión fiscal quedó de manifiesto en las demandas anti-impositivas de los diferentes grupos revolucionarios a partir de 1910.

CONSIDERACIONES FINALES

La obra hacendaria de José Yves Limantour es muy vasta. Los temas de la deuda pública y la fiscalidad a pesar de ser dos de los ejes cen-

El Ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco-El Colegio de México, 1996.

⁷³ Entre las principales limitaciones del sistema fiscal de finales del régimen, autores como Carmagnani señalan la incapacidad del régimen para ampliar el número de productos gravables y hacer del timbre un auténtico derecho sobre el consumo, para unificar la multiplicidad de impuestos heredados, para crear gravámenes directos sobre los ingresos y sobre las rentas del capital, y para imprimir a los impuestos un carácter progresivo que gravara más al que más tuviera, *Estado*, p. 332-339.

⁷⁴ De acuerdo con Pérez Siller, la presión fiscal se cuadruplicó entre 1870 y 1910 y, aunque entre 1900 y 1910, sólo se multiplicó por 1.5, este pequeño aumento se agregaba al precedente. Este autor agrega que la carga fiscal no sólo estaba mal repartida entre los diferentes sectores de contribuyentes, sino también entre las diferentes regiones del país: los estados del norte del país, así como Aguascalientes, Yucatán y el Distrito Federal eran los que sostenían la carga mayor. Por su parte, Carmagnani tampoco identifica un crecimiento de la presión fiscal para los últimos años del porfiriato, pero sí un gran descontento de amplios sectores sociales en razón de que los beneficiarios del crecimiento de los caudales públicos se limitaban a empresarios y habitantes del centro del país, Pérez Siller, “Fiscalité”, p. 497-506; Carmagnani, *Estado*, p. 273-274, 326.

trales de su gestión, remiten sólo a algunos de sus proyectos al frente del ministerio. La reforma monetaria, el equilibrio presupuestal y su política de gasto público, apenas apuntadas en las páginas precedentes, así como la creación de una reserva del tesoro federal, la regulación bancaria, el rescate de las casas de moneda o su labor de consolidación administrativa constituyen apartados también muy importantes.⁷⁵ Con todo, el seguimiento de los empréstitos contratados entre 1893 y 1910 y la política fiscal durante el periodo permiten advertir algunos de los rasgos distintivos de Limantour como secretario de Hacienda. Nos muestran a un ministro hábil en el camino de la consolidación del proyecto hacendario liberal que atravesó el siglo XIX; pero también a un ministro más cauto o con una capacidad de respuesta menos ágil frente a nuevos retos. Tal fue el caso del hábil negociador de la deuda pública que ayudó a consolidar el crédito nacional, pero que tardó en poder comenzar a aprovechar la capacidad de endeudamiento recién adquirida. El retraso en el tratamiento de la cuestión monetaria jugó en contra del pleno aprovechamiento de las capacidades de endeudamiento del Estado y, en consecuencia, de la promoción del desarrollo nacional y de la atención de demandas de grupos sociales más amplios.

De igual manera, se pueden apreciar dos momentos muy distintos en la gestión de Limantour en relación con la cuestión fiscal. Entre los logros más importantes de sus primeros años, como titular del ramo, se contó la culminación de la reforma impositiva iniciada por Matías Romero, a la que, desde luego, supo imprimir su sello propio: la optimización del derecho del timbre y la abolición de las alcabalas. Sin embargo, en el segundo momento, no supo dar el salto hacia una nueva reforma fiscal y se limitó a ampliar la recaudación por rubros ya existentes, aun a costa de una renovada dependencia de los im-

⁷⁵ Entre los proyectos hacendarios más notables de Limantour que no pudieron ser ni siquiera mencionados en las páginas anteriores se encuentra la creación de una reserva del Tesoro, cuyo monto al momento de entregar la secretaría en 1911 había alcanzado más de sesenta millones de pesos, el equivalente a la mitad del presupuesto de egresos de ese año; la formulación de la primera ley bancaria en México —la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897— y su reforma tras la crisis financiera de 1907-1908, así como la creación de un fondo de rescate bancario que tomó forma en la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento para la Agricultura en septiembre de 1908. Asimismo tocó a este ministro la cancelación de los contratos de arrendamiento y la clausura gradual de las casas de moneda del interior del país, hasta lograr, en 1905, la consolidación del monopolio de acuñación por la Casa de Moneda de México —complemento necesario de la reforma monetaria—. Desde el punto de vista de la organización administrativa, Limantour extendió la red de oficinas de Hacienda por todo el país, consolidando una fuerte presencia de la Federación en el territorio nacional; también reglamentó las labores de la Secretaría, reorganizó la Tesorería, creando la Dirección de Contabilidad y Glosa con el fin de tener un mejor control de las cuentas públicas, y estableció una disciplina sin precedentes en el aparato de Gobierno.

puestos al comercio exterior y del sacrificio de la autonomía municipal en el Distrito Federal y territorios.

En conclusión, el repaso de la política frente a la deuda pública y de la cuestión fiscal entre 1893 y 1911 confirma la idea que ha animado estas páginas desde su inicio: los proyectos hacendarios del primer Limantour fueron, en lo fundamental, los de sus antecesores y supo llevarlos a buen término. En cambio, el diseño de proyectos más personales frente a nuevas condiciones impuestas por una economía más compleja, unas finanzas más fuertes y un Estado más consolidado, resultó menos audaz o, en todo caso, favoreció un proyecto de desarrollo excluyente.

Los límites de los proyectos del ministro José Yves Limantour pueden explicarse, desde luego, por sus convicciones a favor de un Estado fuerte y por una formación que apostaba al manejo técnico de los problemas, más que a un esfuerzo por responder a demandas de orden social. De igual manera, habría que considerar la visión de los problemas que Limantour podía tener a partir de su cercanía con los grupos e intereses que lo habían llevado al ministerio: los financieros y los grupos económicos del centro del país. Y, finalmente, dieciocho años ininterrumpidos al frente de un ministerio también crean inercias difíciles de romper y otorgan un poder que hace perder perspectivas para atender nuevos retos. En todo caso, el resultado inicial de su gestión fue la consolidación de las finanzas públicas federales y, con ello, contribuyó positivamente a la extensión y fortalecimiento del poder estatal. Su labor posterior, sin embargo, desaprovechó las posibilidades de un Estado con una gran capacidad de intervención en la economía —capacidad que él mismo había contribuido a forjar— y participó de manera definitiva en la orientación de un desarrollo económico inequitativo entre regiones pero, sobre todo, entre los diferentes grupos sociales.

CUADRO 40

CRECIMIENTO DE LA RECAUDACIÓN FISCAL FEDERAL 1893-1894 A 1910-1911

Crecimiento y participación en el total de ingresos de los principales rubros fiscales

Años	Crecimiento general		Impuesto al comercio exterior		Impuesto del timbre		Contribuciones que causan en DF y territorios	
	% de crecimiento	% de crecimiento	% del total de ingresos	% de crecimiento	% del total de ingresos	% de crecimiento	% del total de ingresos	
1893-94	7.95	-3.65	42.40	30.80	36.27	1.32	8.30	
1894-95	11.89	16.48	44.16	7.89	34.98	7.56	7.98	
1895-96	14.44	19.09	45.96	15.89	35.43	0.18	6.99	
1896-97	1.93	0.85	45.47	10.39	38.37	-24.13	5.20	
1897-98	2.62	-1.50	44.18	8.39	41.03	3.33	5.30	
1898-99	14.12	23.42	47.79	7.31	38.60	5.87	4.91	
1899-00	6.85	4.20	46.60	7.04	38.67	10.89	5.10	
1900-01	-1.96	-5.05	45.13	1.21	39.92	0.03	5.22	
1901-02	5.00	1.05	43.44	7.21	40.76	3.99	5.16	
1902-03	14.93	21.06	45.75	10.34	39.13	4.37	4.68	
1903-04	13.75	7.62	49.24	3.14	35.48	149.12	10.26	
1904-05	6.49	9.60	44.56	2.72	34.27	5.83	10.20	
1905-06	10.74	19.04	47.88	3.42	31.96	6.52	9.81	
1906-07	12.08	13.92	48.68	3.74	29.59	8.39	9.48	
1907-08	2.17	0.10	49.81	-1.71	29.73	4.98	10.18	
1908-09	-11.63	-27.16	41.07	-3.81	32.37	3.76	11.95	
1909-10	7.65	22.49	46.73	4.52	31.43	-1.72	10.91	
1910-11	4.53	4.39	46.67	-1.67	29.56	5.36	11.00	

Fuente: Pérez Siller, "Los ingresos federales en México: 1867-1913", Anexo III.

CUADRO 41
ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA
CRÉDITO PÚBLICO Y COMERCIO
1907



CUADRO 42

REORGANIZACIÓN DE LA TESORERÍA
Y CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE CONTABILIDAD Y GLOSA 1910
(Ley del 23 de mayo de 1910 y reglamentos del 16 de junio
y 21 de septiembre de 1910)

CONTRALORÍA MAYOR
DE HACIENDA

