

POLITICA HACENDARIA DEL PORFIRISMO *

Por Diego G. LÓPEZ ROSADO

Muy nutrida es la bibliografía relativa a la administración gubernamental del general Porfirio Díaz, la más prolongada de nuestra historia; por ello, quien con criterio objetivo e imparcial desee adentrarse en ella, debe mantenerse alerta para no incorporarse al numeroso grupo de sus aduladores o compartir los severos y con frecuencia injustificados ataques de sus críticos.

Quizá uno de los campos de estudio en que debe procederse con más cautela es el hacendario, pues en él sus defensores creen encontrar el más sólido ejemplo de la prestigiosa labor del caudillo tuxtepecano. Aquí fue donde logró sus mejores triunfos el binomio ideal y de mayor eficiencia que pudo darse a lo largo de la administración porfirista: Porfirio Díaz, como el héroe de la paz y forjador del orden y José Ives Limantour, el mago de las finanzas, hacedor del milagro del progreso nacional y artífice de la prosperidad material y del crédito exterior.

Con variaciones sólo en la forma, los defensores del régimen hacen esta afirmación y la incluyen entre los mayores méritos del porfirismo.

Por su parte los opositores, si bien reconocen el esfuerzo pacificador de Díaz y le atribuyen su consolidación a través de su enérgica política de "pan y palo", niegan rotundamente que la dictadura haya tenido política económica alguna y mucho menos en el sector hacendario en donde, a todas luces, se cometieron los máximos errores, dando origen a las verdaderas causas que desembocarían más tarde en el movimiento revolucionario de 1910.

Factores económicos y políticos que se produjeron en el mundo

* Ante la imposibilidad de recoger en forma completa el original de este ensayo, con la autorización expresa de su autor el Comité Editorial de PROBLEMAS DEL DESARROLLO tuvo que excluir algunos fragmentos, cuidando de no afectar la unidad del texto.

durante el último cuarto del siglo XIX, en los que no tuvo ninguna intervención el gobierno mexicano, desencadenaron una serie de acontecimientos de gran trascendencia y de los que México fue beneficiario, en ocasiones sólo después de vencer la oposición obstinada de las autoridades: la expansión imperialista de las grandes potencias, las invenciones científicas y los adelantos tecnológicos consecutivos, llegaron a México junto con cuantiosas inversiones extranjeras, y el mejoramiento de los medios de comunicación y el perfeccionamiento de los instrumentos financieros, modernizaron la minería, la industria, el comercio y la banca del país (en su inmensa mayoría en manos de extranjeros), pero sin que pueda atribuirse mérito alguno a la política económica del régimen, puesto que no existían programas, ni planes económicos específicos que propiciaran tales acontecimientos: "La dictadura porfirista no tuvo obra económica, la *casualidad* se la regaló dirigida por la diosa Fortuna, que, desde el año de 1876 hasta 1910 fue la fiel y abnegada barragana del general Díaz".¹

Si no se desea afiliarse simplemente, por razones políticas o sentimentales, a una u otra de estas corrientes opuestas de opinión, hay que esforzarse en desentrañar, con criterio positivo y sistemático, lo que contenga de verdad cada una de ellas.

I. ANTES DE LIMANTOUR

Como obligado antecedente para comprender en sus justas proporciones la valiosa gestión administrativa de Matías Romero al frente del Ministerio de Hacienda ("Romero fue ministro de Hacienda del 16 de enero al 28 de mayo de 1868; del 8 de agosto de 1868 al 12 de junio de 1872; del 24 de mayo de 1877 al 4 de abril de 1879, y de enero a diciembre de 1892. Total: 7 años, 53 días"),² es necesario referirse al estado general del país y de sus finanzas públicas en las décadas anteriores a su primera designación.

"De catastrófico puede calificarse este periodo de la vida de México; en ninguno otro fue tan elevado el número de movimientos militares de carácter interno y de intervenciones extranjeras. En medio

¹ FRANCISCO BULNES. *El verdadero Díaz y la revolución*. México, 1920, p. 219.

² ARMANDO SERVÍN G., "Nuestra Política Tributaria de 1869 a 1911". *El Trimestre Económico*, Vol. VII. México, 1940, p. 428.

siglo el país vivió, sin reposo, bajo la constante presión de las conmociones producto de su accidentada vida política".

Es natural que las finanzas públicas se vieran afectadas de manera importante por el impacto ineludible de la guerra.

Sólo en tres ocasiones, en 1824, en 1825-1826 y en 1867-1868, el presupuesto nacional arrojó un pequeño superávit, hecho que debe tomarse con las debidas reservas, pues en gran parte se atribuye a que el producto de los empréstitos extranjeros obtenidos por el gobierno durante esos años, no se consumió en su totalidad en esos mismos ejercicios. En todos los demás años que integran esta etapa, el saldo final es siempre deficitario.

No es difícil encontrar las causas fundamentales que originan esta situación en las finanzas del gobierno:

En primer término, el sostenimiento de un crecido ejército, siempre en campaña, obligó a los gobiernos a destinar la parte más sustancial de los presupuestos para sufragar esta clase de gastos.

Poca cosa podía lograr un gobierno que, como los que se instituyeron en aquella época, disponía de un ingreso medio de 12 millones de pesos anuales, de los cuales cerca de 9 eran sustraídos para gastos de guerra; en otras palabras, con el 25% de los ingresos presupuestales, tenían que cubrirse todos los gastos de administración y además, como una carga adicional, no por ello menos onerosa, el servicio de la deuda pública interior y exterior.

Las consecuencias del estado de cosas así descrito, toman cuerpo y se agigantan debido a que el siglo XIX significó para muchos países del mundo una era de progreso, mediante la introducción de nuevas fuentes de energía industrial, como la máquina de vapor; de las invenciones mecánicas y de otras muchas y fundamentales innovaciones en el campo económico, político y social.

Para México la ausencia de paz en esta etapa representó una pérdida irreparable y trascendental, cuyas repercusiones alcanzan a nuestro tiempo.

La gran obra del gobierno de esta etapa consiste en haber logrado desembarazar el camino de la evolución constructiva de México, de los numerosos obstáculos que la impedían. Antes de empeñarse en cualquier proyecto nacional era indispensable eliminar la intromisión de la iglesia en los negocios públicos, poner en circulación sus enormes riquezas territoriales, suprimir el peligro constante de las intervenciones extranjeras y restablecer el orden en el interior del país. Para lograr estos objetivos hubo de librarse batallas, tan san-

grientas como costosas para la nación, con el resultado tangible que se advierte en el contenido de las Leyes de Reforma.³

La reconstrucción de la estructura hacendaria exigía, por su complejidad, un trabajo lento y laborioso, y Matías Romero lo emprendió con firmeza a través de la introducción gradual de reformas fiscales encaminadas a vigorizar la economía del país, pues la guerra de la intervención francesa había enseñado que las rentas federales no deberían tener como base los impuestos exteriores sino los interiores.

“Se tenía, entonces, una aspiración bien definida: desalojar el centro de gravedad de los primeros a los segundos y librar al país de los obstáculos fiscales que estorbaban su progreso económico. La acción de Matías Romero puede circunscribirse a estos dos puntos esenciales.

“Para el primer objetivo la atención de Romero se concentró en el antiguo impuesto del papel sellado, que consistía en el uso obligatorio de hojas o pliegos de papel con el sello del estado, en un número determinado de transacciones”.⁴

PRODUCTOS DEL PAPEL SELLADO⁵

<i>Periodos Fiscales</i>	<i>Pesos</i>
1825-26	19 886.29
1835-36	52 064.28
1845	416 067.91
1855-56	351 170.72
1867-68	686 840.31
1868-69	575 727.50
1873-74	631 877.48

Con un conocimiento profundo de su mecanismo y de sus posibilidades futuras, “Matías Romero transformó este sistema. En lugar del papel sellado adoptó los sellos movibles o sea la estampilla, y en

³ Véase DIEGO G. LÓPEZ ROSADO, *La política de obras públicas en México*, México, 1948. pp. 138 a 143.

⁴ ARMANDO SERVÍN G., *op. cit.*, pp. 425 y 426.

⁵ Para obtener más amplia información acerca de las variaciones sufridas por la renta del papel sellado, puede recurrirse a la documentada *Memo-ria de Hacienda* presentada por Matías Romero en 1870.

lugar de la tasa o cuota fija establece la proporcional. La trascendencia de estas dos medidas salta a la vista. Con la primera creó una forma de pago que todavía en la actualidad tiene una importancia decisiva, ya que *de los 450 millones que recauda el gobierno por lo menos 150 se logran por medio de las estampillas*. Con la segunda cambia la significación del impuesto y le da una situación excepcional para abarcar en su conjunto todas las capas de transacciones que se realizan en el país y crear con ello no sólo un impuesto medular, sino también un punto de apoyo para transformaciones futuras. Se ligaba la suerte del impuesto del timbre con la vida económica del país. De este modo se penetra a la segunda fase y es la que se refiere a la eliminación de obstáculos que ostensiblemente entorpecían un progreso económico. Consideremos primero el aspecto del comercio internacional.

“Por el lado de las importaciones de los artículos extranjeros, a título de una protección mal entendida, no tenían entrada al país sino excepcionalmente. Se evidenciaba también que, por otra parte, los artículos extranjeros que entraban al país tenían tarifas cada vez más elevadas. Por el lado de las exportaciones había una serie de gravámenes que entorpecían la producción nacional. Se deja al lector, por lo pronto, la interpretación de las disposiciones siguientes: 1) Libertad para importar toda clase de artículos extranjeros. 2) Derogación de los derechos que gravan la exportación. 3) Restricción a la constante tendencia de hacer cada vez más altos los derechos de importación y simplificación de las tarifas refundiendo los conceptos de varios impuestos en uno solo. 4) Aumento en el número de artículos de importación libre con aquellos que se consideraron útiles para el desarrollo económico del país”.⁶

Además de que los derechos marítimos dejasen de constituir la base de las rentas federales, estableciendo los impuestos interiores que rindiesen productos equivalentes a aquéllos; de hacer una rebaja prudente en las cuotas de la tarifa de importación y de abolir toda clase de derechos de exportación, Matías Romero incluía dentro de los cambios radicales que exigía la legislación fiscal de la república: a) el establecimiento de las rentas interiores del timbre, herencias y contribución directa sobre la propiedad raíz; b) cambio radical en los impuestos sobre la minería; c) abolición de las alcabalas; d) supresión de la contribución federal para el erario de la Federación; e) apertura de la costa al comercio de exportación; f) el establecimiento

⁶ ARMANDO SERVÍN G., *op. cit.*, pp. 426 y 427. Cursivas del autor.

de líneas de vapores que frecuentaran nuestras costas y sistematizaran una comunicación regular con ellas; g) la demarcación de los límites de la república en las fronteras del sur, y h) la prohibición a los estados de gravar las importaciones o exportaciones.

Este bien estructurado programa de acción en materia hacendaria tropezó con múltiples obstáculos y sólo pudo aplicarse en algunas de sus partes, pero sus logros esenciales sentaron las bases de la prosperidad futura de las recaudaciones públicas. Ciertamente es que no padecemos amagos de invasión extranjera por varias décadas, y que los pronunciamientos y cuartelazos fueron aplastados con eficiencia y rigor, pero el desenvolvimiento económico del país se realizaba con exasperante lentitud y ello se reflejaba en las raquíticas recaudaciones presupuestales que continuaban, año con año, arrojando déficit y no era por tanto aconsejable, ni posible, hacer "un cambio de manera súbita y poco meditada", sino adoptar "el sistema de crear antes de destruir".

Matías Romero dejó expresado con claridad su pensamiento acerca de los artículos de libre importación, al elaborar los aranceles de 1872, 1880, 1887 y 1891, en los cuales sucesivamente fue incluyendo aquellos que pudieran, a la vez que estimular la actividad económica, fomentar la educación y la cultura general del país.

Exportaciones

Como país que iniciaba apenas su proceso de desarrollo, México exportaba en general materias primas sin elaborar, en su mayoría de origen mineral y agropecuario. Jorge Espinosa de los Reyes, en excelente trabajo acerca de las relaciones económicas entre México y los Estados Unidos,⁷ incluye estos datos sobre las exportaciones a los Estados Unidos, que resultan muy ilustrativos en este caso. (Véase cuadro en la siguiente página).

A su vez, Francisco R. Calderón,⁸ registra como valor total de la exportación de productos de la minería para el año fiscal de 1872-73, el de \$25.4 millones y Luis Pombo⁹ da un total, para 1880-81, de \$19.4 millones y también el de \$38.8 millones para el año fiscal de 1888-89.

⁷ JORGE ESPINOSA DE LOS REYES, *Relaciones económicas entre México y Estados Unidos. 1870-1910*. México, 1951. pp. 27 y 58.

⁸ FRANCISCO R. CALDERÓN, *Historia moderna de México. La república restaurada. Vida económica*, México, 1955. pp. 187.

⁹ LUIS POMBO, *México 1876-1892*, México, 1893. pp. 121.

CAMBIOS EN LA COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS
(Miles de dólares)

PRODUCTOS:	1870	%	1880	%	1888	%
Valor Total	2 715.7	100.00	7 209.6	100.00	17 329.9	100.00
Ganado	194.2	7.15	175.3	2.43	406.3	2.34
Café	13.2	.49	1 523.7	21.13	2 111.1	12.18
Cochinilla	92.8	3.42	30.4	.42	—	—
Maderas colorantes	244.9	9.02	149.7	2.08	160.4	.93
Otros colorantes	27.7	1.02	81.3	1.13	73.6	.43
Gomas y resinas7	.03	25.4	.35	295.5	1.71
Vainilla	—	—	—	—	11.1	.07
Indigo	—	—	38.0	.53	727.9	4.20
Cerdas	4.7	.18	37.0	.51	48.6	.28
Cueros y pieles	833.7	30.70	1 951.9	27.07	1 562.0	9.01
Hule y gutapercha	23.6	.87	44.2	.61	131.2	.76
Yute, sisal y otras fibras	631.1	23.24	1 324.1	18.37	5 239.4	30.23
Azúcar	28.1	1.04	232.7	3.23	14.8	.09
Madera	107.8	3.97	408.8	5.67	537.6	3.10
Lanas	49.8	1.84	144.9	2.01	7.1	.04
Otros productos	463.1	17.03	1 042.5	14.46	6 003.2	34.64

Como una ilustración estadística de los beneficios que aportó a la hacienda pública mexicana la política hacendaria de Matías Romero, sirven de índice objetivo los siguientes datos correspondientes a los ingresos del gobierno federal, en el periodo 1876-77 a 1891-92, por concepto de impuestos indirectos¹⁰ (Véase cuadro en la página 49).

II. PERIODO DE LIMANTOUR

Todos los indicadores económicos de las dos décadas comprendidas en este periodo revelan un sostenido desarrollo de nuestro país, fenómeno que con cierta ligereza atribuyen a la excelente política hacendaria de José Ives Limantour los partidarios de éste. Señalan, como ejemplos, los crecimientos realizados en los siguientes campos:

La población total aumentó de 11.5 a 15.2 millones de habitantes; la económicamente activa, de 4.9 millones de personas en 1895 a 5.6 millones en 1910.

El valor de la producción agrícola de 134.4 millones de pesos en 1892 a \$ 237.6 millones en 1907; la producción ganadera, de \$ 82.6 millones en 1877 a \$ 134.7 millones en 1907, y la producción forestal de \$ 10.2 millones en 1878 a \$ 18.0 millones en 1907, cifras todas ellas calculadas conforme al valor del peso en el año de 1900.

Las industrias de transformación (derivados de la caña de azúcar, textil, tabacalera, alcoholera y otras), aumentaron el valor agregado de su producción de \$ 90.5 millones en el año fiscal de 1892-93 a \$ 204.5 millones para 1910-11, con base al valor del peso de 1900-01. La producción minerometalúrgica pasó de un valor total de \$ 58.4 millones en 1892-93, a \$ 239.4 millones en 1910-11, en tanto que el valor de los metales amonedados variaba de \$ 27.6 millones en 1892-93 a \$ 47.9 millones en 1906-07, para posteriormente descender a \$ 24.0, \$ 8.4, \$ 8.1 y \$ 3.4 millones, en los años fiscales siguientes hasta 1910-11.

El activo del sistema bancario nacional se modificó grandemente al saltar de \$ 95.1 millones en 1892 a \$ 1 115.9 millones en 1911.¹¹

La longitud de las vías férreas se extendió de 9 300 kilómetros en 1890 a 19 841 kilómetros al 31 de diciembre de 1910; la carga trans-

¹⁰ EL COLEGIO DE MÉXICO, *Fuerza de trabajo y actividad económica por sectores*. México, s/f.

¹¹ *Ibid.*

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL

(Miles de pesos)
1876-77=100

Años	Sumas	IMPUESTOS INDIRECTOS			Minería	Indice	Sobre Ventas	Indice
		Importaciones	Exportaciones	Indice				
1876-77	11 874	100.0	1 048	100.0	703	1 668	100.0	
1877-78	16 039	135.1	1 107	105.6	362	2 051	122.9	
1878-79	12 953	109.1	958	91.4	375	1 943	116.4	
1879-80	16 719	140.8	965	92.1	1 031	2 683	160.1	
1880-81	17 471	147.1	890	84.9	268	2 226	133.4	
1881-82	21 434	180.5	780	74.4	42	3 041	182.3	
1882-83	22 350	188.2	462	44.0	145	2 946	176.6	
1883-84	21 504	181.1	179	17.1	248	3 297	197.7	
1884-85	20 607	173.5	162	15.4	222	4 658	279.2	
1885-86	19 750	166.3	107	10.2	227	4 277	256.4	
1886-87	23 381	196.9	107	10.2	238	5 485	328.8	
1887-88	25 718	216.6	115	11.0	120	6 241	374.2	
1888-89	26 347	221.9	81	7.7	103	6 817	408.7	
1889-90	29 815	251.1	98	9.3	110	7 115	426.5	
1890-91	28 271	238.1	87	8.3	124	7 132	427.6	
1891-92	28 085	236.5	96	9.2	135	7 082	424.6	
1892-93	26 208	220.7	91	8.7	417	7 941	476.1	

portada, de 3.1 millones de toneladas en 1892 a 6.8 millones en 1910.

Por último, en el aspecto relativo al comercio exterior, éste mejoró de \$ 66.5 millones en 1892-93 a \$ 213.5 millones en 1910-11, como valor total de las importaciones y de \$ 101.2 millones a \$ 287.7 millones, como valor total de la exportación de mercancías y metales preciosos en los mismos años considerados para la importación.¹²

Según diversos autores extranjeros, las inversiones de los Estados Unidos en México remontaron de 200.3 millones de dólares en 1897 hasta 1 044.6 millones para 1911, en su mayor parte localizadas en la minería, los ferrocarriles, el petróleo, la agricultura y los servicios públicos.

Bulnes, en su libro *El verdadero Díaz y la Revolución*, incluye los siguientes datos acerca de la inversión realizada en las obras públicas emprendidas por el régimen porfirista, la mayor parte de las cuales se ejecutaron en el periodo de la gestión de Limantour:

	Millones de pesos
I.—Con fondos privados, principalmente extranjeros:	\$ 286.0
II.—Obras del gobierno contratadas con capitales extranjeros:	667.0
III.—Obras ejecutadas directamente por el gobierno:	83.0
Total:	\$1 036.9

Como en los tres grupos anteriores no se incluyen algunas otras obras de menor importancia, Bulnes afirma "que no baja de mil doscientos millones de pesos la obra sana de la dictadura, aplicada a mejoras materiales de carácter social o gubernamental".¹³

El problema consiste en evaluar la participación de la política hacendaria de Limantour, en el proceso de desenvolvimiento económico del país durante esa época.

Desde el punto de vista de su gestión hacendaria, su más reconocido mérito es el de haber conseguido nivelar las presupuestos y acumular en caja más de \$ 70 millones al momento de abandonar el poder, producto de un superávit sostenido por varios años.

El equilibrio de los presupuestos requiere de un análisis cuidadoso para desentrañar sus verdaderos orígenes y por ello es conveniente realizarlo desde dos ángulos diferentes: el de las medidas adoptadas en el campo fiscal y el que se refiere a la influencia de factores que,

¹² EL COLEGIO DE MÉXICO, *Estadísticas económicas del porfiriato. Comercio exterior de México. 1877-1911*, México, 1960.

¹³ Francisco Bulnes, *op cit.*, pp. 113 y 116.

estando fuera de esa esfera, contribuyeron de manera preponderante a determinar ese resultado.

Dentro del campo presupuestal, el examen inicial de las cifras revela un evidente paralelismo entre las tendencias de crecimiento constante, tanto en el volumen de los ingresos como en el de los gastos. En el periodo de Matías Romero, los primeros se elevaron de \$ 17.9 a \$ 37.7 millones y los segundos, de \$ 19.4 a \$ 43.7 millones; en tanto que durante la administración de Limantour, los términos fueron de \$ 40.2 a \$ 111.1 millones, y de \$ 41.9 a \$ 100.9 millones; sin embargo, mientras que el déficit fue persistente en el primer caso, en el segundo pudo acumularse un superávit.

Comportamiento similar mostraron las recaudaciones, tanto de los impuestos directos como de los indirectos y otros ingresos ordinarios, pues se elevaron constantemente en ambos periodos:

(Millones de pesos)

Años	Directos	Indirectos	Otros ingresos ordinarios
1876-77	0.4	11.9	5.1
1892-93	2.1	26.2	8.6
1893-94	2.4	28.3	8.8
1910-11	8.7	77.8	24.0

FUENTE: El Colegio de México, *Fuerza de trabajo y actividad económica por sectores*, México, s/f.

Con respecto a las erogaciones del gobierno federal, una visión de conjunto informa que todas y cada una de las dependencias del ejecutivo recibieron asignaciones presupuestales mayores cada año, como norma general; pero resultan de especial interés las variaciones ocurridas en las siguientes secretarías:

(Millones de pesos)

Años	Justicia e Instrucción Pública ¹	Fomento	Comunicaciones	Hacienda	Guerra
1876-77	0.9	1.3	—	3.7	10.3
1892-93	1.6	0.8	3.8	21.4	11.6
1893-94	2.5	0.6	5.5	20.3	9.8
1910-11	8.7 ¹	3.3	13.5	37.4	20.4

FUENTE: El Colegio de México, *Fuerza de trabajo y actividad económica por sectores*, México, s/f.

¹ Suma de los presupuestos de Justicia y de Instrucción Pública, pues estaban unidas anteriormente.

De la distribución funcional de los egresos en cuenta corriente, es importante destacar las variaciones ocurridas en las inversiones para la promoción económica, que fueron de \$ 0.7 a \$ 2.5 millones en el periodo de Romero, en tanto que durante la gestión de Limantour variaron de \$ 2.4 a \$ 9.8 millones, sobresaliendo en ambos casos las relativas a comunicaciones y transportes, y las sociales, asistenciales y de salubridad. Por su parte, las transferencias de capital destinadas al pago de la deuda interna y externa, con sus correspondientes intereses, absorbieron cerca de \$ 24 millones en la etapa de Romero y más de \$ 340 millones en la de Limantour.

Aunque resultan impresionantes los avances logrados en el aspecto presupuestal, es necesario reconocer, como lo hace Armando Servín, que Limantour "...no hizo sino cosechar lo que Romero había sembrado. Más todavía, los arreglos de la deuda exterior y de la política monetaria, que es donde se cree existen los méritos de Limantour, pudieron llevarse a cabo gracias a que el ajuste del aparato tributario a la economía del país, originado por Matías Romero, permitió que los rendimientos de los impuestos siguiesen sin grandes trastornos los progresos de nuestra potencialidad económica".¹⁴

En efecto, de las dos aspiraciones fundamentales de la política hacendaria de Matías Romero —que las rentas federales no tuvieran como base los impuestos exteriores, sino los interiores, y que se librara al país de los obstáculos fiscales que estorbaban su progreso económico—, Limantour prosiguió la tarea de su antecesor de la siguiente manera:

Después de que la Ley del Timbre del 16. de diciembre de 1874 sustituyó a la del papel sellado y se introdujo el elemento de proporcionalidad, el sistema de tarifas y el impuesto se hizo extensivo a un mayor número de actos, se le hicieron algunas adaptaciones en las leyes sucesivas de 1876, 1880, 1882 y 1887; en esta etapa se aprobó la ley del 25 de abril de 1893, por la cual se centralizan casi todos los impuestos interiores y se refundían todas las disposiciones vigentes sobre la materia. El impuesto comprendía entonces el del timbre propiamente dicho; actas, contratos y documentos y los relativos a contribución federal; internación de mercancías extranjeras, títulos de minas, certificados de liberación de propiedad, tabacos manufacturados, bebidas alcohólicas, tejidos de algodón y legalización de firmas. Las especies de estampillas eran: comunes, con marca especial, de mercancías gravadas y de contribución federal.

¹⁴ ARMANDO SERVÍN G., op. cit., p. 429.

Posteriormente, la ley del 10. de junio de 1906 inicia una tendencia contraria a la ley anterior, pues en lugar de centralizar en un cuerpo legislativo todas las disposiciones relativas a los impuestos considerados, se implantaron como gravámenes independientes varios impuestos con legislación especial.

Los resultados numéricos de la aplicación del impuesto sobre el timbre fueron en constante aumento; en la época de Romero pasaron de \$ 2.6 millones (1876-77) a \$ 11.0 millones en 1892-93 y en la de Limantour, de \$ 14.5 millones en 1893-94, a \$ 33.2 millones en 1909-10, de modo que se convirtió en una fuente muy importante de ingresos para el gobierno.

Para Servín, el arraigo del impuesto del timbre se debía no sólo a su rendimiento, sino a su poco costo de recaudación y como causas de la prosperidad económica del mismo señalaba que eran las mismas que las del país, pues a mayor número y valor de las transacciones, más elevadas eran las recaudaciones.

Al comentario anterior hay que agregar, sin embargo, un hecho de gran trascendencia por sus efectos negativos desde el punto de vista social, pues al darse especial énfasis a este tipo indirecto de gravamen, especialmente durante esa época, las clases más necesitadas del país fueron las que soportaron en mayor proporción el peso de este impuesto.

Las medidas adoptadas por Limantour para despejar los obstáculos fiscales que impedían el desarrollo del comercio exterior, sólo contribuyeron a vigorizar las que con todo acierto fijó su antecesor.

En el campo de las importaciones se mantuvo el criterio de liberalizarlas, disminuyendo paulatinamente el porcentaje de los derechos sobre el monto total de la importación gravada, conforme se advierte en el siguiente cuadro:

(Millones de pesos)

<i>Quinquenios (acumulados)</i>	<i>Importación gravada</i>	<i>Derechos de importación</i>	<i>%</i>
1892-93 a 1896-97	166.1	97.5	58.0
1897-98 a 1901-02	234.8	132.6	56.4
1902-03 a 1906-07	807.2	223.6	27.7
1907-08 a 1911-12	793.4	234.6	29.5

El objetivo perseguido por Matías Romero de aumentar los ingresos a recaudar por este concepto, se cumplió plenamente durante

esta etapa, pues la suma total de los impuestos sobre las importaciones se triplicó entre 1893-94 y 1910-11, pasando de \$ 15.6 a \$ 48.9 millones.

Por otra parte, el cambio registrado en la estructura de los bienes importados cumplía en gran medida con el propósito de estimular la actividad económica y fomentar la educación y la cultura del país: los bienes de consumo duraderos aumentaron su participación de 9.5 a 12.3%, y los bienes de producción de 48.0 a 56.9%.

El panorama relativo a la exportación sugiere algunas observaciones de interés. Por lo pronto, además de registrar un aumento espectacular en su valor, saltando de \$ 93 a \$ 281 millones, en el lapso de 1893-94 a 1910-11, los cambios estructurales en la composición de las mismas ponen de manifiesto los beneficios estimulantes que recibió la economía nacional.

Para la obtención de estos halagadores resultados, Limantour sólo contribuyó con un aumento en el número de los artículos gravados; a la madera y cochinilla que lo estaban ya en la época de Romero, agregó el café, el henequén, el chicle, la raíz de zacatón, los cueros y pieles y otros más, apartándose de la política liberal seguida por su predecesor.

Más tarde, el 26 de abril de 1893 se declaró que no causaban derecho de acuñación al exportarse los minerales en su estado natural, sea cual fuere su tamaño y aunque se presentaran en la forma de granza o polvo. Causaban el derecho de acuñación los productos de las minas en los que, por efecto de cualquier tratamiento metalúrgico, se hubiese alterado su composición natural y los minerales naturales que tuvieran mezclados residuos del beneficio, plata precipitada, sulfuros, cloruros o cualesquiera otros productos artificiales.

La Ley de Ingresos para el año de 1895-96, establece modificaciones sustanciales en materia de minería, pues deroga, a partir del 1o. de julio de 1895, todas las leyes y disposiciones relacionadas a impuestos federales sobre el oro y la plata.¹⁵

¹⁵ La derogación operaba en todo aquello que se opusiera a las siguientes bases: 1^a—Desde esa fecha dejará de hacerse a los introductores de plata y oro a las casa de moneda, el descuento que sufren sobre el valor intrínseco de estos metales para cubrir el derecho de amonedación y el costo de ésta, abonándoseles el kilogramo de plata pura a razón de \$40.915 y el kilogramo de oro puro a razón de \$675.417. Estos valores servirán de base para el pago de los impuestos de amonedación y timbre siguientes: a) Los derechos de amonedación sobre la plata y el oro, se reducirán a 2% de su valor, haciéndose estos pagos en moneda de plata. b) Se derogan las cuotas del timbre que señala la tarifa de la Ley de 25 de abril de 1893 y en sustitu-

El 26 de junio del mismo año se expidió el reglamento para el cobro de impuestos a los metales preciosos y a los minerales establecidos en la Ley de Ingresos antes comentada.

Se reformó y adicionó la tarifa de la Ordenanza de Aduanas, el 23 de febrero de 1897, para declarar exentos a los minerales de cobre sin beneficiar y establecer cuotas para el alambre de hierro o acero, el hierro forjado o en láminas, etcétera. En marzo del mismo año, el oro y la plata quedaron sujetos al pago de ciertos impuestos y derechos.¹⁶

Posteriormente, el 22 de noviembre de 1900, se redujo el mínimo de ley de 900 a 850 milésimos exigido a los productores de plata en pasta para hacer en las casas de moneda las introduccio-

ción se establece un derecho de timbre sobre el oro y la plata, cuyo importe será de 3% sobre el valor del oro y la plata. Del pago de este dercho nadie quedará exceptuado. c) Los derechos de amonedación y del timbre los causará no sólo la plata y el oro que se introduzcan a las Casas de Moneda, sino los que se exporten en barras mixtas o de uno solo de estos metales, así como los sulfuros de plata, los plomos y cobres argentíferos, los minerales en su estado natural, concentrados o que hayan recibido un principio de beneficio y cualquier liga, objeto o sustancia que contenga plata u oro. d) Los derechos de amonedación y de timbre se pagarán en las oficinas de ensayo, en las Casas de Moneda o en las aduanas marítimas o fronterizas, al remitir al extranjero plata, oro o sustancias minerales que contengan estos metales. e) Sólo quedarán exentos del pago del derecho de amonedación correspondiente a la plata exportable los establecimientos metalúrgicos que disfruten actualmente de esta franquicia, siempre que la ley de plata de los plomos argentíferos no exceda de 7 milésimos y la de los cobres argentíferos de 20 milésimos. En el caso de que la ley de plata sea mayor que dicha proporción, se pagarán los derechos de amonedación por el exceso. f) Los minerales de oro y plata que se exporten en su estado natural o sólo concentrados mecánicamente, causarán los derechos de amonedación y timbre sobre el valor del oro y de la plata que contengan, con deducción de un 10%. g) Queda suprimida la franquicia de 3 milésimos que hasta ahora han gozado los exportadores de determinada clase de minerales. g) Los derechos de afinación, fundición, ensaye y apartado, se causarán y pagarán conforme a las tarifas que formare y publicare la Secretaría de Hacienda. i) Los productores de plata con ley de oro podrán hacer libremente el apartado de estos metales en establecimientos particulares, y en caso de que introduzcan las platas mixtas a alguna oficina de apartado del gobierno, tendrán el derecho de hacer apartar el oro hasta el límite que ellos determinen, pagando el derecho de apartado por kilogramo que fijen las tarifas publicadas por la Secretaría de Hacienda.

¹⁶ 1) Impuesto interior del Timbre, a razón de 3% sobre el valor de esos metales; 2) impuesto de amonedación a razón de 2% sobre el valor de los mismos; 3) derechos de ensaye conforme a la tarifa que publique la Secretaría de Hacienda; 4) derechos de fundición, afinación y apartado, de acuerdo con las mismas tarifas.

nes de piezas destinadas a la acuñación, y con el fin de aumentar ésta se disminuyó la tarifa de los derechos de apartado, estableciendo cuotas de \$ 0.75 a \$ 2.00, proporcionalmente a la ley de oro, estimulando así la introducción de barras mixtas a las casas de moneda.

El 21 de noviembre de 1902, se exceptuó del pago de los derechos de exportación a los minerales cuyo contenido de oro y plata fuera menor de 10 gramos de oro y 250 de plata, por tonelada.

A partir de 1873, empezó a producirse en el mundo un desequilibrio entre la oferta y la demanda de plata, el cual se fue acentuando con el transcurso de los años, por el descubrimiento de nuevos yacimientos en México y en los Estados Unidos. Más tarde, el método de beneficio de los metales por medio de cianuración, inventado por MacArthur y Forrest, permitió alcanzar marcas mucho más altas.

Frente a una oferta tan abundante de plata la demanda empezó a contraerse y los precios internacionales iniciaron un movimiento persistente a la baja. El mercado oriental para la plata mexicana acuñada (China, Japón y Filipinas) fue perdiendo importancia gradualmente, y nuestro peso cesó en sus funciones de moneda internacional.

Los efectos que produjo la depreciación de la plata en México fueron profundos y de largo alcance: en primer lugar, se alteró radicalmente la relación de cambio entre el oro y la plata, de modo que siendo el nuestro un país cuyas exportaciones de plata representaban más de la mitad del total de mercancías que salían al extranjero, se necesitaba enviar el doble de la cantidad de metal blanco para obtener el mismo valor en oro que se obtenía antes de la depreciación.

Se produjo también una enorme alza en los precios de los productos importados, dada la diferencia existente entre el valor del oro y la plata; decreció la actividad del comercio y de la industria, disminuyeron las oportunidades de trabajo y hubo restricciones al consumo, de modo que la situación de la clase trabajadora del país se hizo extremadamente difícil.

La nueva baja sufrida en la cotización de la plata en 1902, fue el punto de arranque para emprender las reformas hechas en 1905, en el campo de la minería y en el sistema monetario.

La ley sobre impuestos y franquicias a la minería fue el complemento indispensable para apoyar la Ley Monetaria del 25 de marzo de 1905.

Después de derogar el impuesto de amonedación que se cobraba sobre el valor de la plata y el oro, fijado por la ley del 27 de marzo

de 1897, esta nueva disposición estableció que el oro y la plata que se produzcan en la república, quedaban sujetos al impuesto interior del timbre.¹⁷

En la *Memoria de Hacienda* 1904-05, refiriéndose a los efectos de la reforma monetaria en los impuestos, el ministro de Hacienda decía, entre otras cosas, las siguientes:

“Independientemente del aligeramiento de las cargas fiscales (que importaron al Erario Federal un sacrificio de cerca de \$4 millones anuales), se ha procurado proporcionar facilidades de otro género a los mineros, para remediar ciertos trastornos que a algunos de ellos hubiera podido causar la implantación del nuevo régimen...”¹⁸

Limantour tuvo mayor fortuna que Matías Romero al aplicar las medidas conducentes para alentar la producción minera nacional y la exportación de sus productos, de modo que las cifras de esta época revelan un auge inusitado de esta actividad, como no se había logrado en ninguna otra ocasión.

El valor de la producción de oro aumentó, entre 1893-94 y 1910-11, de \$ 2 a \$ 49 millones; la de plata, de \$ 60.6 a \$ 80.9 millones; la de plomo, de \$ 8 a casi \$ 24 millones; la de cobre, de \$ 4 a \$ 29 millones; la de carbón, de \$ 1.2 a \$ 14 millones y, a partir de 1900-01, la de fierro subió de \$ 248 miles a \$ 3.9 millones y la de petróleo, de \$ 31 miles a \$ 35.3 millones.

Como es lógico suponer, los anteriores aumentos en el valor de la producción minera y del petróleo, se reflejaron favorablemente en los

¹⁷ 1) A razón del 3.5% sobre el valor del oro y la plata que no se beneficien en la república; 2) A razón de 2.5% cuando estos metales se beneficien en la república. Para el cobro del impuesto se considera el oro con un valor de un peso cada 75 centigramos y el valor de la plata se fijará tomando el precio medio de venta al contado, que dicho metal haya tenido en Londres el mes anterior. Los establecimientos metalúrgicos que afinen oro o plata hasta 999 milésimos tendrán derecho a una rebaja del impuesto que será fijada por decreto del ejecutivo. No causan el impuesto: a) El oro afinado que se introduzca en las casas de moneda para su acuñación o el que se presente a las oficinas del gobierno en cambio de plata; b) las monedas de oro o de plata del cuño nacional o extranjero; c) la plata que se exporte en forma de piedra mineral, tierra o polvo, siempre que no contenga más de 250 gramos por tonelada; d) la plata y el oro que se hubieren importado a la república en forma de piedra o polvo y se exporten dentro de los cuatro meses siguientes en marquetas, tejos o barras después de haber sido objeto de operaciones metalúrgicas. e) el oro y la plata que empleen en la industria nacional, y f) las muestras de minerales que se exporten en estado natural, siempre que cumplan con determinados requisitos.

¹⁸ MANUEL YAÑEZ RUIZ, *El problema fiscal*, tomo II, México, 1958, Libro Cuarto, pp. 317 y siguientes.

ingresos del gobierno federal: los impuestos indirectos sobre la minería mejoraron su recaudación de \$ 806 miles en 1893-94 a \$ 2.5 millones, aunque años hubo, como los de 1902-03 a 1904-05, en que casi llegaron a los \$ 5 millones; pues se recordará que a partir de 1905, se autorizaron importantes rebajas en los impuestos vigentes anteriormente.

Acerca del origen y evolución de los derechos de alcabala en nuestro país existe una copiosa información, que data de la época virreinal; sin embargo, sólo vamos a concretar su examen a la actitud que en relación con ellos tuvieron durante su gestión al frente de la Secretaría de Hacienda, tanto Matías Romero como José Ives Limantour.

Coinciden ambos ministros en su propósito firme de abolirlas definitivamente como fuente de ingresos fiscales, pero mientras al primero se lo impidió la precaria situación económica prevaleciente; el segundo, en cambio, pudo aprovechar con buen éxito la coyuntura favorable que mostraba el desenvolvimiento acelerado de las actividades productivas de la nación.

Romero empezó por convocar a una conferencia en la capital de la República, a los comisionados de los gobiernos de los estados el 10. de octubre de 1883, con el propósito de abordar el problema específico de las alcabalas y la manera de asegurar el cumplimiento del precepto constitucional que prohibía a los gobiernos estatales gravar las importaciones o exportaciones.

Las deliberaciones de esta reunión sólo sirvieron para precisar que la alcabala representaba, para la mayor parte de los estados, el núcleo principal de sus recaudaciones y que los intentos que algunos de ellos hicieron para sustituirlas por nuevas contribuciones habían fracasado. Por otra parte, se demostró que los fondos de las municipalidades estaban constituidos, de manera fundamental, por ese tipo de ingresos, de modo que era del todo imposible suprimirlas.

A pesar de estas poderosas razones, se reformó el artículo 124 de la Constitución el 22 de noviembre de 1886, para prohibir a los estados imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior y prescribir que sólo podían gravar las mercancías extranjeras con un derecho de consumo que no excediese del 5% de los de importación.

En el mes de enero de 1892 se efectuó una nueva conferencia que incurrió en los mismos errores de prohibir, por un lado, las alcabalas y, autorizar, por el otro, un derecho sobre el valor de la venta de los efectos nacionales y extranjeros.

Los estados que como Tamaulipas, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Ve-

racruz, Chiapas, Jalisco, Aguascalientes, Durango, Nuevo León y Sinaloa, sustituyeron las alcabalas por otros impuestos, quedaron en situación desventajosa respecto de aquellos que las conservaron y ello dio origen a numerosas manifestaciones contrarias al sistema.

Aprovechando la situación bonancible del país, Limantour presentó al Congreso, el 30 de mayo de 1895, una iniciativa de reformas a los artículos 111 y 124 de la Constitución por medio de las cuales se reiteró la supresión de los tributos alcabalatorios y de las aduanas locales, prohibiéndose también la emisión de estampillas con el objeto de cerrar las puertas a un nuevo obstáculo que en el sistema fiscal de los estados pudiera surgir, en contra del desarrollo del comercio.

Con estas bases legales, inició su aplicación práctica en el Distrito Federal, pues al suprimir las alcabalas, aumentó los impuestos directos a las clases más beneficiadas con dicha supresión. "Como era indudable que el comercio y la industria eran las clases que resultaban más beneficiadas, la compensación del impuesto suprimido se hizo al través del derecho de patente en forma que pudiéramos considerar equitativa, ya que hubo todo un sistema para ello. A más de esto, y también en vía de compensación, se aumentaron los impuestos del timbre sobre conocimientos de fletes y portes, el federal de tabacos, etcétera.

"Realizado este cambio, fácil le fue a Limantour, mediante la ayuda oficial, cooperar en la abolición de la alcabala en todos los estados.

"La conclusión que se desprende de este capítulo, en resumen, es que el factor principal que contribuyó a la supresión de las alcabalas se debió a la mejoría económica del país y, por supuesto, a la habilidad de Limantour para aprovecharse de esta circunstancia".¹⁹

Otro aspecto de interés de la política hacendaria que conviene comparar es el que se refiere a los esfuerzos realizados por Matías Romero para desplazar el peso principal de las recaudaciones fiscales hacia los impuestos directos, más equitativos y productores de más recursos al erario que los que estaban en vigor. Se inclinaba por establecer una sola contribución directa general, sobre la propiedad raíz y el capital mobiliario, que aumentaría sus rendimientos en la proporción en que creciese el valor de la misma y el de sus frutos.

Por el contrario, Limantour opinaba que el impuesto indirecto era el más indicado, "pues alcanzaba a todas las individualidades; es susceptible de una elasticidad extraordinaria y aun sin esfuerzo alguno del gobierno, aumenta considerablemente en proporción a la cultura

¹⁹ ARMANDO SERVÍN G., *op. cit.*, pp. 457 y 458.

y adelante de los pueblos". En cuanto al problema de que la carga recayese en forma desproporcionada sobre las clases más necesitadas, se decía que los pobres, que forman la gran mayoría, carecen de propiedades y de rentas, "pero tienen sus dos manos que les aseguran un trabajo, y esto en Economía Política se llama capital, y en el sistema financiero constituye una materia que puede gravarse porque es la fuente principal de la riqueza privada".

Durante la actuación de Limantour se acentuó notoriamente la participación de los ingresos producidos por los impuestos indirectos; mientras en el periodo anterior fluctuaba entre el 67 y el 68% del total de ingresos, en el siguiente ascendió hasta un 70%. Aunque el aumento es relativamente moderado en porcentaje, esta apreciación se modifica sustancialmente al considerar la tremenda pauperización de las grandes masas de la población rural y la de los trabajadores mineros e industriales, frente a la acumulación de capitales que se logró en el sector empresarial de esas actividades y del comercio y la banca.

Quizá la recriminación más ardiente, pero también la más justificada en contra de la política hacendaria de Limantour, sea la de que propició la más inequitativa distribución de la riqueza generada durante este periodo de auge de la economía mexicana.

Resta aún por considerar en este estudio panorámico de la política hacendaria del porfirismo, el aspecto relativo a un ingente problema que todavía afrontan los estados y los municipios: la delimitación impositiva entre éstos y la federación.

En un principio los estados proporcionaban las aportaciones a través del impuesto llamado de "contingente", pero a partir del decreto del 30 de mayo de 1868, el Congreso, en lugar de señalar específicamente los campos correspondientes a cada uno de los sectores interesados, sólo se preocupó por determinar los que pertenecían a la federación.

Posteriormente y con motivo de los sucesivos intentos de abolir las alcabalas, las modificaciones que sufrieron los artículos 111 y 124 de la Constitución de 1857 tendían a extender las prohibiciones impuestas a los estados para establecer gravámenes. A las existentes para imponer derechos de tonelaje u otro alguno de puerta, y contribuciones o derechos sobre importación o exportación, se agregaron las de establecer gravámenes sobre el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio, gravámenes directos o indirectos sobre la entrada a su territorio o la salida de él de mercancías nacionales o extranjeras; gravámenes sobre la circulación o el consumo de efectos

nacionales o extranjeros, cuyo cobro se efectúa por aduanas locales y requiera inspección y registro de bultos y exija documentación que acompañe a la mercancía, etcétera. Además se prohibió a los estados emitir estampillas y papel sellado, reservándose esa facultad a la federación.

Constreñidos a espacios tan limitados, los estados y municipios aún debían entregar cantidades crecientes a la hacienda pública federal. Durante el periodo de Romero, fluctuaron de \$ 2 a \$ 4.4 millones y en el de Limantour, de \$ 5 a \$ 7 millones, hasta la primera década del presente siglo.

"Lo único que resta decir, entonces, es que la contribución federal, en 1874, pasó a formar parte de la ley del timbre. En todo entero a las oficinas federales, a los estados y municipios se haría un pago de un 25% adicional precisamente en estampillas especiales creadas al efecto. Este 25% fue elevado, en 1892-95, a un 30% para después dejarlo en un 25% y finalmente en 1907-08, en un 20%".²⁰

Para resolver adecuadamente el espinoso problema de la delimitación impositiva entre el gobierno federal, los estados y los municipios, hubiera sido indispensable emprender un estudio de conjunto de la economía nacional, pero ello nunca se llevó a la práctica a lo largo de la administración porfirista. Matías Romero siempre se encontró maniatado por la insuficiencia de los recursos presupuestales, que continuamente arrojaban déficit, y Limantour, que disfrutó de un abundante superávit, sólo se preocupó por conservarlo y aumentarlo, manteniendo vigente un sistema que privaba no sólo de una auténtica autonomía a los estados y municipios, sino que tuvo marginada a la provincia de los beneficios del auge económico que sólo aprovechaba a los inversionistas extranjeros y a un reducido número de capitalistas mexicanos privilegiados.

El examen de la influencia que ejercieron los factores externos en todo este proceso debe iniciarse, sin duda, por el estudio del papel que jugaron en nuestro país las inversiones extranjeras.

De hecho éstas se inician en México a partir de la independencia, pues los primeros gobiernos, ante el quebranto que sufrió la economía nacional durante la prolongada lucha por la liberación, esperaban corregir el desequilibrio y regularizar la situación financiera del país, recurriendo a los mercados internacionales en busca de fondos.

En un principio, por razones de orden predominantemente político, el aflujo de los capitales extranjeros se realizó en forma parsimoniosa y unilateral. Los primeros empréstitos extranjeros contrata-

²⁰ ARMANDO SERVÍN G., *op. cit.* p. 462.

dos "tuvieron escasa influencia en el progreso económico de la nación y sólo sirvieron para sostener, artificialmente, la exigua vida de los gobiernos que realizaron los empréstitos y para efectuar unas malas compras de armamento y buques. La cuantía de ellos fue de 32 millones de pesos, de los cuales se perdieron más de 10 millones de pesos en el manejo de la operación.

"Los acontecimientos políticos posteriores: Invasión Norteamericana, Guerra de Reforma, Intervención Francesa y el efímero imperio de Maximiliano, ocasionaron la suspensión total en el servicio de la deuda que, además, fue aumentada por los nuevos empréstitos del gobierno de Juárez, y los financiamientos europeos del segundo Imperio".²¹

Al iniciar su administración el general Díaz, la situación del país en cuanto a inversiones extranjeras era, en síntesis, la siguiente: existía una deuda exterior en parte reconocida, pero no pagada, en parte repudiada; existía algún comercio, extendido por todo el ámbito de la república y pequeñas industrias radicadas en el centro; no habían aparecido todavía los nuevos latifundios; funcionaba ya el Ferrocarril Mexicano como compañía británica y la mayor parte del comercio exterior mexicano se hacía con Europa. Las inversiones de mayor importancia eran las inglesas, pero atravesaban por una situación de crisis.

El porfirismo extiende progresivamente esta modesta herencia de inversiones extranjeras hasta convertirla en una poderosa red de intereses económicos europeos y norteamericanos. Este cambio varía en ritmo y en dirección, pues la puerta no se abre de par en par para todos.

Porfirio Díaz empezó por reconocer la casi totalidad de las deudas exteriores contraídas con los gobiernos extranjeros y la deuda entera, cifrada en cerca de 100 millones de dólares, fue consolidada al 3%, reduciéndose su capital aproximadamente en un tercio. Algunos años más tarde, mediante un préstamo de Alemania, Díaz redimió los nuevos bonos mediante su compra en el mercado abierto, al 40% de su valor facial, gracias a lo cual se redujo de nuevo la deuda a la mitad, o sea a unos 35 o 40 millones, a expensas de los tenedores de bonos.

El crédito nacional era todavía bajo y por ello, los préstamos obtenidos en 1888 y 1893, fueron colocados a un tipo que oscilaba entre 70 y 80%.

²¹ JUAN SÁNCHEZ NAVARRO, *Ensayo sobre una política de inversiones en México*, México, 1955. pp. 11 y 12.

Al lograrse el equilibrio presupuestal, Limantour pudo colocar bonos mexicanos a la par y el total de la deuda fue objeto de una conversión al 5%.

Todavía a fines del siglo XIX predominaron en México las inversiones de origen inglés; las norteamericanas, francesas, alemanas y otras se encontraban en planos secundarios, pero a partir de la última década, las inversiones de los Estados Unidos tuvieron un extraordinario crecimiento y en pocos años superaron a las inglesas y para 1897, México se convirtió en el país en el que se localizaba el más alto porcentaje (29.25%), en comparación con Canadá (27.7%) y Europa (22.06%).

Según Cleona Lewis,²² las inversiones norteamericanas en México variaron, entre 1897 y 1908, de la siguiente manera:

INVERSIONES NORTEAMERICANAS EN MÉXICO
(Millones de dólares)

Inversiones	1897	%	1908	%
Total	200.2	100.0	672.0	100.0
A. Inversiones directas	200.2	100.0	416.4	61.96
1. Comercio	1.5	.7	2.0	.3
2. Minería y metalurgia:				
a) Minas de metales preciosos	50.0	25.0	120.0	17.86
b) Minas de metales industriales	19.0	9.5	116.0	17.26
3. Petróleo	1.5	.7	50.0	7.44
4. Agricultura	12.0	6.0	40.0	5.95
5. Industria	—	—	10.0	1.49
6. Ferrocarriles	110.6	55.3	56.8	8.45
7. Servicios públicos	5.6	2.8	21.6	3.21
B. Inversiones indirectas	—	—	255.6	38.04

Al mismo tiempo que las inversiones norteamericanas en México subían considerablemente de volumen, se realizaron algunos desplazamientos significativos: un descenso en las inversiones ferroviarias, seguido de incrementos muy notorios en la minería y en la extracción de petróleo.

²² *America's stake in international investments*, CLEONA LEWIS, Washington, 1938, pp. 375-604. (Citada por Espinosa de los Reyes).

Esta considerable afluencia de capitales extranjeros obedeció, sobre todo, según opinan los panegiristas del general Díaz, a la labor pacificadora de su gobierno, que estabilizó la situación política del país y a su meritoria obra legislativa, entre la que destaca el Código de Procedimientos Federales, el Código Postal, el Código de Comercio, el Código Sanitario, la Ley de Organización de Contabilidad Fiscal, el Código de Minería de 1884, reformado en 1892 y en 1908; la Ley de Aguas de Jurisdicción Federal; la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, reformada en 1908; la Ley Petrolera de 1901; la Ley de Ferrocarriles y la Ley de Inmigración.

Sin negar la existencia de ambos hechos, ni reducir su importancia, los críticos de la dictadura aducen que la afluencia de capitales obedeció a que entre los años de 1875 y 1890 se inició el primer periodo del imperialismo moderno, especialmente en Europa, cuando países como Inglaterra, Francia, Alemania, Bélgica e Italia, después de un proceso de rápida industrialización, conducente a una aguda competencia por el mercado europeo, decidieron aprovechar para su expansión el mercado ultramarino y consolidar sus posesiones coloniales. Otro factor influyente fue el descenso de los niveles de precios en Europa durante los decenios de 1870 y 1880, que hizo menos atractivas las inversiones en general. Estos hechos alentaron la tendencia a exportar capital y a fortalecer la situación financiera de los europeos en territorios exteriores.

En México, las pérdidas sufridas por las compañías europeas, derivadas de los trastornos políticos interiores y el desconocimiento de las deudas contraídas por Maximiliano, redujeron considerablemente la corriente de dinero de este mercado, en el momento en que los Estados Unidos disfrutaban de un auge económico sin precedentes y poseían abundantes recursos en busca de campos propicios para invertir: "Las inversiones norteamericanas en México obedecieron a dos impulsos: 1) los primeros intentos de expansión económica de los Estados Unidos, y 2) la urgente necesidad que tenía nuestro país de contar con suficiente capital para desarrollar sus recursos económicos", afirma Espinosa de los Reyes.

De hecho, la dictadura en un principio se opuso a permitir la entrada de capitales extranjeros, pero la doble presión que ejercieron los inversionistas extranjeros y los grupos de mexicanos que veían en esta circunstancia una magnífica oportunidad para enriquecerse, le hicieron cambiar de actitud y, además de aceptarla, le brindó posteriormente numerosas franquicias y concesiones.

Francisco Bulnes es quien, como se dijo en las páginas iniciales de

este trabajo, aporta una voluminosa información en su libro sobre *El verdadero Díaz y la revolución*, para demostrar que el régimen porfirista no hizo ninguna obra económica y que, en su gran mayoría, fueron factores externos los que propiciaron el progreso económico producido en el país durante la dictadura.

En cuanto a la construcción acelerada de líneas férreas, que se consideran como la base de la prosperidad del país, afirma Bulnes que la diputación porfirista rechazó la revalidación del contrato del Ferrocarril Mexicano, iniciado por el presidente Juárez, y que durante tres años "chicaneó" para ganar tiempo y no otorgar nuevas concesiones ferrocarrileras, hasta que el representante en Washington, Manuel María de Zamacona, escribió confidencialmente a Díaz: "Puede usted estar seguro de que si no entran los rieles norteamericanos en México, entrarán las bayonetas".

Por su parte, en el progreso minero fueron determinantes los siguientes acontecimientos, ocurridos sin la intervención de la dictadura:

1) La aplicación de la tarifa Dingley, que los mineros norteamericanos productores de plomo consiguieron se aprobara, para gravar la importación de los minerales mexicanos con un derecho prohibitivo, que causó la paralización de algunas fundiciones de los Estados Unidos, alimentadas con minerales plomosos mexicanos.

Con este motivo, un grupo de fundidores norteamericanos pidió a la Secretaría de Fomento en 1890, las concesiones respectivas para establecer en las ciudades de Monterrey y San Luis Potosí, los grandes establecimientos metalúrgicos que iniciaron sus trabajos en 1893, y que, en sólo un año de trabajo, produjeron cerca de \$ 35 millones de plata, elevándose la producción argentífera total de \$ 39 a \$ 74 millones.

2) La introducción en México del método de cianuración, inventado por MacArthur y Forrest, para tratar minerales muy pobres de oro, lo que permitió elevar la producción de ese metal de \$ 3 a \$ 50 millones anuales, en el breve lapso de 1893 a 1906. Posteriormente, el descubrimiento de los aparatos concentradores que lograron separar los minerales argentíferos en dos clases: una, rica por la concentración, generalmente a 36% y, la otra, muy pobre, que podía ser tratada por cianuración.

3) La invención de la lámpara eléctrica y el descubrimiento para concentrar y acumular la fuerza de las caídas de agua en las máquinas eléctricas, y el transporte de esa energía a grandes distancias mediante cables de cobre, lo que originó una gran demanda de este me-

tal e hizo subir su precio hasta hacer que empresas extranjeras se interesaran en explotar los yacimientos existentes en El Boleo, Baja California y en Cananea, Sonora. Contribuyó al desarrollo de la minería del cobre la invención del convertidor Manés, para desulfurar las matas, semejante al de Bessemer para descarburar el hierro fundido y convertirlo en acero. En 1880, México exportaba anualmente cobre por valor de \$ 260 mil y en 1906 dicha exportación llegaba a \$ 32 millones, figurando como tercer productor en el mundo.

4) La extracción de carbón de piedra en gran escala, a partir de 1895, pues se pudieron aprovechar las ventajas del transporte ferroviario y la demanda creciente de las plantas metalúrgicas establecidas en el país.

5) La invención del motor de combustión interna, que fue base para la aparición de los automóviles, creó en el mundo una intensa demanda de petróleo para ser usado como combustible, a principios del presente siglo, y ello permitió la explotación intensiva de los mantos petrolíferos existentes en las costas del Golfo de México que, de 10.3 miles de barriles producidos en 1901, alcanzó 12.5 millones, en 1911.

“Resumiendo: la minería mexicana, durante la época del señor Limantour como secretario de Hacienda, se desarrolló asombrosa e inesperadamente, por descubrimientos científicos extranjeros, por fenómenos económicos extranjeros, que indicaron al capital extranjero la oportunidad de operar en México”.²³

Para explicar los “milagros de la agricultura”, Bulnes menciona que una excepcional tempestad de granizo arruinó en 1886 una parte importante de los cultivos cafeteros de Brasil y, agotadas las reservas de ese grano, en 1888 empezaron a subir los precios internacionales, estimulando las siembras en otras áreas. México pudo, gracias a esa contingencia, elevar sus exportaciones de café de 6 500 toneladas en 1887-88, hasta 18 800, en 1910-11.

El uso generalizado de las llantas de caucho, aplicadas a carruajes comunes y después a automóviles, elevó notablemente los precios de esa materia prima y México se benefició de ello, pues de 77 toneladas que exportaba en 1893, llegó a más de 8 000 en 1910; a esta última cifra habría que agregar la de un producto similar mexicano, el guayule, del cual se exportaron 5 260 toneladas en la misma fecha. El valor sumado de la exportación de ambos productos era ya de \$ 20 millones.

²³ FRANCISCO BULNES, *op. cit.*, pp. 226 y 227.

La independencia de Cuba, iniciada en el último lustro de la centuria pasada, extinguió los privilegios coloniales de España, y el frijol, el garbanzo y otros granos alimenticios, así como el ganado de los estados de Veracruz y Tamaulipas, pudieron penetrar sin restricciones al mercado de ese país. Mientras en 1896-97 se enviaban productos por sólo \$ 53 503, este valor ascendió a más de \$ 6 millones en 1902-03, aunque después se redujo a un promedio de \$ 2.5 millones en los años que siguieron, hasta 1910-11.

En los Estados Unidos, la desproporción entre el crecimiento de sus habitantes y la ganadería, hizo que desde el año de 1897 fueran reducidos los derechos de importación que gravaban a los ganados extranjeros y los estados de Chihuahua, Coahuila, Sonora y Tamaulipas, encontraron un amplio mercado para sus reses en el país vecino. El valor de la exportación de ganado vacuno ascendió de \$ 1.6 millones (1894-95), a \$ 5 millones (1909-10) y el de pieles de res sin curtir, de \$ 649 miles a \$ 8 millones, en las últimas fechas.

Falta agregar que, aprovechando el despilfarro de los terrenos baldíos, algunas empresas norteamericanas compraron extensos bosques, especialmente en los estados de Chihuahua y Durango y otras lo hicieron en las zonas del sureste del país, de modo que la exportación de maderas finas, que producía apenas algo más de \$ 600 mil en 1894-95, ya alcanzaba cerca de \$ 3 millones en 1910-11.

“Por simple acción social, nacional y extranjera, la exportación de productos mexicanos subió durante la gestión financiera del señor Limantour, sin que hubiera hecho nada para ello, en los términos siguientes:

Era en 1893	\$ 84 000 000.00
Era en 1910	\$ 300 000 000.00.” ²⁴

Bulnes no le concede mérito alguno a Limantour por los avances económicos alcanzados por el país a lo largo de su gestión hacendaria y, en cambio, lo considera como “obstructor” de su progreso, pues contando con abundantes recursos de inversionistas extranjeros y las considerables recaudaciones presupuestales, en un ambiente de paz consolidada, nuestro país pudo alcanzar metas más altas, de no haber mediado su incapacidad para trazar una política hacendaria de mayor visión para el futuro.

El primero y más notorio fracaso fue el del escaso crecimiento de

²⁴ FRANCISCO BULNES, *op. cit.*, pp., 229.

la población: tomando la de 9 millones para 1872, en 38 años, hasta 1910, la población mexicana pudo alcanzar cuando menos, a 27 millones y sólo llegó a 15, a pesar de que entre 1872 y 1910 no hubo guerras sangrientas ni epidemias importantes.

Como lo afirmó Humboldt a principios del siglo XIX, la causa fundamental del corto número de habitantes de la República en esa época debe buscarse en la presencia constante del hambre, cuyos efectos dejan rastros por mucho tiempo. Un primer síntoma de ella puede encontrarse en el crecido volumen de las importaciones de granos alimenticios durante el periodo que corre de 1893-94 a 1910-11: maíz, más de un millón de toneladas; de semillas y granos alimenticios no especificados, más trigo y demás cereales no especificados, 451 mil toneladas. Estas cifras sugieren de inmediato que el país, con sus 200 millones de hectáreas, estaba imposibilitado para mantener a una población de sólo 15 millones de mexicanos, "tan sobrios como los dromedarios que atraviesan el desierto de Sahara", como decía Bulnes.

Si se acepta que las causas del hambre se encuentran fundamentalmente en la irregularidad de las lluvias, lo que se traduce en la inseguridad de las cosechas y en el agotamiento progresivo de las tierras, por el monocultivo del maíz y la falta de fertilizantes, se deduce que para evitar el hambre mexicana era indispensable dar seguridad a las cosechas por medio del riego, que —como observaba Bulnes— "debió ser la obra económica, científica, patriótica, fundamental e indeclinable de la dictadura, de cuantos gobiernos la precedieron y de todos los que hayan de sucederla en lo futuro".

Bulnes opina que Limantour dispuso de medios para haber emprendido el regadío del país, desde el año de 1900 hasta 1910, gastando en ello \$ 500 millones que pudo obtener, evitando los derroches en obras innecesarias y de porvenir remoto y completando lo que necesitaba con empréstitos extranjeros. Esa cantidad hubiera bastado para dar de comer bien, barato y elevar los jornales a una población rural de 10 millones de habitantes.

Limantour, al fundar la Caja de Préstamos para el Fomento de la Agricultura y la Irrigación, en 1908, no pensó en el regadío agrícola, sino en librar de un desastre a los bancos de emisión, amenazados de ruina por la crisis financiera de 1907 y, por ello, sólo arriesgó un capital de \$ 10 millones; su activo, según balance al mes de diciembre de 1909, era de \$ 62 millones, de los cuales \$ 37 millones estaban invertidos en préstamos y valores, y el resto en caja y bancos.

Sólo puede considerarse como avance positivo en esta etapa, la

aprobación de la Ley de Aguas de Jurisdicción Federal y el establecimiento, en la Secretaría de Fomento, de una partida de \$ 600 mil anuales destinados a comisiones de ingenieros, encargados de estudiar sobre el terreno, proyectos de regadío.

El trazo de la red ferroviaria en el país adolecía de graves defectos, tanto por la falta de grandes líneas que unieran amplias regiones del territorio nacional, que quedaron incomunicadas, como por la ausencia de ramales secundarios que sirvieran de alimentadores a las ya construidas. Sin embargo, nada se hizo por financiar directamente o subvencionar a las empresas que hubieran podido tender las líneas faltantes y los ramales indispensables, para disponer en esta forma de un sistema ferroviario que apoyara con eficacia el desarrollo conjunto de la agricultura, la minería y la industria nacionales.

No menos censurable se presenta, en su conjunto, la política financiera de Limantour.

En el aspecto bancario, aunque se fundaron numerosas instituciones y su activo total subió de \$ 95 millones en 1893, hasta \$ 1 115 millones en 1911, su pasivo revela que de esa última cantidad, \$ 116 millones lo constituían billetes en circulación; \$ 53 millones, los bonos; \$ 75.5 millones, los depósitos y cuentas corrientes acreedoras, \$ 61.9 millones, las reservas; en tanto que los préstamos prendarios eran sólo de \$ 53.5 millones y los de corto y largo plazo de \$ 73.3 millones, con una existencia en caja de \$ 95.3 millones.

Las cifras anteriores evidencian que la banca mexicana en este periodo se preocupaba más del magnífico negocio que significaba la emisión de sus billetes, que en proporcionar auxilio y capitales al desenvolvimiento de actividades tan importantes para el fomento nacional como la agricultura, la minería y la industria, que tenían que abastecerse de recursos directamente del exterior, por lo que sólo podían prosperar los negocios en manos de empresas extranjeras.

A pesar de su aparente prosperidad, el sistema bancario creado durante este periodo, empezó a dar muestras de graves desajustes en su organización y funcionamiento desde los primeros años de este siglo, que desembocó en un desastre irremediable y completo en el año de 1913, cuando Victoriano Huerta decretó la moratoria en favor de los mismos.

En condiciones muy similares, desde el punto de vista financiero, se encontraban las demás instituciones creadas por la dictadura, como la Comisión Monetaria, la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura y los Ferrocarriles Nacionales de México. Aún la reserva acumulada en la Tesorería, no fue aplicada

ni con oportunidad ni con inteligencia para tratar de resolver los problemas básicos que el país enfrentaba en el campo económico y social.

Quizá sea posible exceptuar de esta serie de fracasos financieros, por sus positivos resultados, a la conversión total de la deuda exterior hecha por Limantour en 1899 y a la parcial, que llevó al cabo en 1910. Existe, sin embargo, la convicción de que los peores efectos negativos de la política hacendaria de Limantour fueron los que repercutieron sobre las grandes masas de trabajadores del país, condenadas a una situación deprimente y miserable.

Ya se habló antes de cómo la población total apenas pudo crecer 6 millones entre 1872 y 1910, a pesar de que no hubo guerras sangrientas ni epidemias importantes y de que la causa fundamental de este raquíutico avance obedecía al problema del hambre; también se mencionó que Limantour acentuó notoriamente la participación de los ingresos producidos por los impuestos indirectos, propiciando una inequitativa distribución del ingreso generado por la mayor actividad económica; por tanto, se impone ahora examinar, así sea brevemente, el impacto de la política hacendaria limanturiana sobre la ocupación, los salarios, los precios y el nivel de vida de los trabajadores.

La población económicamente activa total varió apenas en un 11.5% en los tres lustros transcurridos entre 1895 y 1910, pasando de 4.94 millones de personas a 5.58 millones; en cambio, los trabajadores que se encontraban sin ocupación aumentaron de 18 mil a 24 mil; es decir, en un 25%, en el mismo lapso.

Del total de la población económicamente activa, el 60.2% estaba dedicado a la agricultura, la silvicultura, la caza y la pesca en 1895 y ese porcentaje aumentó al 64.2%, en 1910; en las industrias extractivas, varió del 1.84% al 1.94%; en las industrias no extractivas, del 14.5 al 15.0% y, en los servicios, del 25.1 al 25.4%, en el mismo lapso.

De los datos anteriores derivan los siguientes comentarios generales: 1) aunque la población económicamente activa creció a una velocidad menor a un tercio de la registrada por la población total, el número de desocupados aumentó considerablemente en el mismo lapso; 2) el hecho de que los trabajadores del campo ascendieran en número, tanto en términos absolutos como relativos (4%), mientras los demás sectores de actividad permanecían estáticos o manifestaban ascensos insignificantes, parece apoyar la idea de que el país no experimentó ningún avance en su desarrollo económico y, por el contrario, se acentuó su carácter agrícola.

En los años considerados de 1895 a 1910 el salario mínimo promedio en la república aumentó de \$0.33 a \$0.48; en la agricultura, varió de \$0.31 a \$0.42; en la minería, de \$0.36 a \$1.04; en la industria, de \$0.37 a \$0.40 y en los servicios públicos, de \$0.83 a \$1.20. Si se toma en cuenta el total de trabajadores ocupados en cada sector de la economía, se verá que a los peones rurales, integrantes de casi las dos terceras partes del total, apenas se les mejoró en un 35% en 15 años, lo que equivale a un promedio de menos de 8 décimos de centavo por año.

La situación de miseria que reflejan los datos correspondientes al ingreso por salario mínimo de los trabajadores, adquiere caracteres dramáticos al compararlos con los movimientos del índice general de precios al mayoreo en la república, con base 1900=100, que ascendió de 95.70 en 1895, hasta 131.70 en 1908, absorbiendo en esta forma los raquíuticos incrementos registrados en los salarios mínimos de los trabajadores, pues en términos adquisitivos, los precios de mayoreo de 100 kg. de maíz, subieron de \$4.75 a \$5.96; los de trigo, de \$6.45 a \$10.89; los de frijol, de \$6.36 a \$10.27; los de carne, de \$22.52 a \$34.30 y los de azúcar, de \$20.83 a \$23.62. Es decir que la dieta alimenticia de los trabajadores y la de sus familias se deterioró en forma notoria.

Como indicios claros de la paupérrima condición a que estuvieron sometidos, durante esta época, los habitantes de la república, baste mencionar que mientras en 1910 el coeficiente de natalidad era de 31.97 al millar, el de mortalidad era de 33.25 y el promedio de años de vida bajó de 31.3 años en 1895, a sólo 30.1, en 1910.

De manera concomitante a este fenómeno, se realizó una concentración acelerada de la propiedad territorial; aunque sólo se dispone de los datos completos de 15 entidades de la república para 1910, se sabe que en ellas había en esa fecha 2 947 haciendas con una superficie total de 16.6 millones de hectáreas y, de ellas, sólo 70 comprendían una extensión conjunta cercana a los 5.7 millones de has.²⁵

En otros sectores, se advierte también esa tendencia; en la industria minera, Carlos Díaz Dufoó informa que las 18 principales compañías mineras que operaban en el país, que tenían invertido un capital inicial de 74.6 millones de dólares, distribuyeron dividendos, en el lapso de 1899 a 1909, por un total de 40.7 millones de dólares entre sus accionistas; la publicación *The mining world* afirmaba que 22

²⁵ SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Estadísticas sociales del Porfiriato, 1877-1910*, México, 1956. pp. 64 y 65.

grandes compañías mineras de México, en las postrimerías del siglo XIX y en los principios del actual pagaron en dividendos durante esos años, 40.7 millones de dólares, con un capital invertido de 29.2 millones de dólares.

Entre 1887 y 1911, se formaron en México más de 100 compañías privadas para la generación de energía eléctrica; de ellas, 27 eran las más importantes, con un capital conjunto de \$ 33.5 millones; 7 tenían un capital de \$ 29.5 millones y las 20 restantes reunían \$ 4 millones.

El capital invertido en la industria textil se concentró en 4 grandes compañías que poseían 9 fábricas, las cuales en conjunto tenían un capital de \$ 27.5 millones; Chávez Orozco afirma que ellas disponían del 24% de los husos y el 33% de los telares; empleaban el 34% de los obreros y producían el 35% del total de la industria.

Al concluir el año de 1910, el capital social de los 28 bancos que operaban en el país sumaba \$ 176.6 millones, pero de ese total, el 62.28% estaba representado por 5 bancos: Nacional de México, Londres y México, Central Mexicano, Peninsular Mexicano y Mexicano de Comercio e Industria. En cuanto a la utilidad obtenida sobre el capital exhibido, Pombo señala que la máxima se obtenía en Inglaterra y era del 16%, mientras que en México llegaba hasta el 37.3%.

De manera inevitable, los procesos acelerados de pauperización de las grandes masas y el de la incontrolable concentración de la riqueza, debían desembocar en el estallido de la Revolución Mexicana de 1910, cuyos objetivos primordiales se orientaban a liquidar violentamente, entre otros, el sistema creado a través de la política hacendaria de Limantour y en más de una década de cruentas luchas, de su estructura sólo quedaron los firmes cimientos que con su gran talento y laboriosidad construyera Matías Romero; los que aún hoy sostienen en parte la política hacendaria mexicana.