

Una precisión sobre la interpretación de la posición fiscal durante el Porfiriato, 1876-1910

Sergio Martín¹

Las finanzas públicas del Porfiriato han sido un tema que ha ocupado a historiadores económicos en múltiples ocasiones y bajo diversas ópticas.² Un aspecto principal de este interés es la intervención estatal ejercida con el objetivo de lograr el despegue económico en el país. La política económica, a pesar de sus limitaciones y grandes costos económicos y sociales, es reconocida por sus logros. En ella destaca la contribución a la infraestructura de las comunicaciones con los ferrocarriles, el telégrafo, los caminos y puertos. Por ejemplo, en el caso de las vías férreas, el número de kilómetros era de poco más de 500 y alcanzó 10,000 de 1876 a 1910.

El objetivo de esta breve nota es llamar la atención de que parte importante de la inversión pública, en especial la dedicada a ferrocarriles, no fue incorporada adecuadamente en la contabilidad de las finanzas públicas, lo que distorsionó la magnitud y signo del balance fiscal. Esta omisión implicó considerar como superávits o déficits menores a balances anuales que, sin duda, eran negativos. O, visto desde una perspectiva agregada, el total de ingresos fiscales fue menor al correspondiente de los egresos, lo que califica a las finanzas públicas como deficitarias. En consecuencia, la interpretación que encontramos en la literatura de la posición fiscal en el Porfiriato ha sido errónea.

En efecto, Cárdenas (2015, p. 213) plantea que el presupuesto fue deficitario entre 1883 y 1894; con superávits en 1895-1907, que incluso sirvieron para financiar futuros faltantes; y que, de nuevo, incurrió en déficit por el resto del periodo hasta 1910.³ Otros autores, Ludlow y Marichal (1998, p. 17) plantean que Limantour "... logró la virtual eliminación del déficit fiscal del gobierno de mediados de los años 1890 en adelante...". En línea con estos comentarios, Aguilar y Meyer (1989, p.13) señalan "La bancarrota crónica de las finanzas públicas llegó a su fin en 1895 en que por primera vez hubo superávit." Solís (2005, pp. 80-81) apunta que "El año de 1895 marca un

¹ Editor del Archivo de Historia Económica de México, Siglo XX.

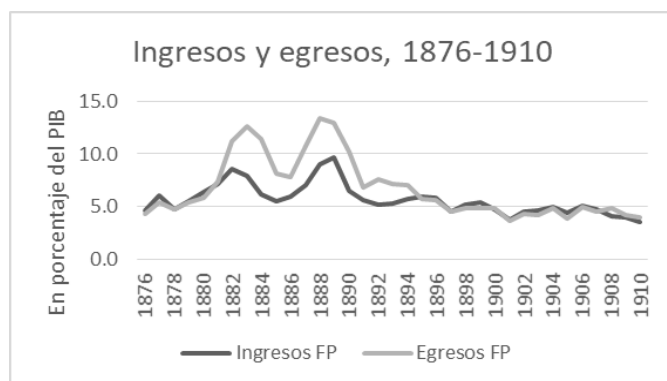
² Véase, entre otros muchos, a Ludlow y Marichal (1998), Cárdenas (2015) y Zabłudovsky (1998).

³ Este análisis se desarrolla con la evidencia de las estadísticas de finanzas públicas del Porfiriato más completas que conocemos: Carmagnani (1994), Apéndices 2 y 3.

cambio importante en la historia de las finanzas públicas de México, ya que es el primero que registra un presupuesto superavitario, cuya existencia continua hasta 1910.”

La síntesis de los planteamientos de estos autores es que a partir de 1895 hubo finanzas públicas superavitarias. Nuestra hipótesis, como comentamos, es contraria a esta conclusión. Nosotros reiteramos que la política fiscal del Porfiriato fue expansiva y deficitaria. Asimismo, hubo altos niveles de endeudamiento cuyos saldos fueron de 26.6%, 21.0% y 18.7% del PIB en 1900, 1905 y 1910, respectivamente.

Estos niveles de endeudamiento implican un nivel excesivo para la época, dadas las condiciones de financiamiento internacionales con altas tasas de interés. De igual manera, era poco prudente por su exposición a un activo que en México era escaso; en efecto, el 76.0% de la deuda estaba denominada en oro. En relación al tamaño del endeudamiento, Marichal (1998, p. 204) pregunta: “¿Era justificado este incremento en términos de la capacidad de pagos de la economía nacional?”



La racionalidad de nuestro argumento se fundamenta en la estadística de los montos del calendario de contratación de deuda. Dadas las magnitudes de la deuda pública, que es la contraparte del déficit, podemos estimar el tamaño de éste último en el periodo. Esto no es posible hacerlo para cada año en lo individual debido a que no conocemos los momentos de los desembolsos del financiamiento y su distribución en el tiempo, así como otros factores, en particular el efecto de la depreciación de la plata,⁴ la variación de las tasas de interés, etc. No obstante, sí podemos armar el caso de que el ingreso fiscal menos los egresos declarados en el

⁴ La depreciación de la plata no fue un factor relevante para el presupuesto ya que había mecanismos de compensación al elevar otros impuestos. Véase Cargmanani (1994).

balance fueron menores que el endeudamiento neto; lo que, sin ser preciso, es una buena aproximación a la dimensión del problema para calificar a las finanzas públicas del Porfiriato de deficitarias.

El tema de las finanzas públicas es complejo y los autores que lo han abordado han tenido que sortear importantes obstáculos de recopilación documental. Desde la perspectiva macroeconómica analizaremos los ingresos, gastos y el balance del gobierno, así como el saldo de deuda. Dado que la base de datos que utilizaremos proviene de Carmagnani (1994) y que algunos autores⁵ han, al parecer, seguido su interpretación, será conveniente abordar un planteamiento en especial que se presta a confusión.

Carmagnani (1994) enfatiza la importancia de tener un presupuesto equilibrado por sus bondades sobre la economía real, monetaria y financiera. Al mismo tiempo, el autor (1994, p. 193) nos dice que el crédito público tiene una importante función político-económica y que la deuda pública que se acumula no es un “...lastre de la vida estatal y económica del país sino un mecanismo de complementación de los ingresos...” Estas ideas son contradictorias al hablar de equilibrio entre gastos e ingresos y también de crédito público y deuda. Entendemos que si no hay déficit no se recurre al crédito y por tanto no se acumula deuda, pero no es el caso para Carmagnani (1994) ya que considera el crédito al gobierno como un *complemento de los ingresos*. Sin embargo, en la contabilidad, el crédito debe ser colocado como financiamiento del déficit, no en el apartado de ingresos. Esta distinción técnico-contable es básica para calificar la calidad de las finanzas públicas como deficitarias. Las series de deuda se encuentran en pesos en las fuentes de datos, pero, para evitar el efecto de la depreciación cambiaria en las cifras, vamos a presentarlas también en dólares. Analicemos la trayectoria del balance fiscal, y del endeudamiento en tres periodos:⁶

i) **De 1867 a 1876.**⁷ Las estadísticas disponibles previas al Porfiriato muestran un balance superavitario de 3.3mp debido a que al no disponer de financiamiento su capacidad de incurrir en déficit era nula, a menos que recurrieran a préstamos forzosos. No obstante, las autoridades, al parecer, no pudieron o no quisieron utilizar este procedimiento.

⁵ Véase, por ejemplo, Cárdenas (2015), entre otros.

⁶ Se utilizó la base de datos que proporciona Carmagnani (1994). Apéndices 2 y 3.

⁷ Como el año fiscal ocupa dos años calendario su descripción resulta demasiado elaborada. Para evitarla solo pondremos el primer año del bienio.

ii) **De 1876 a 1890.** El balance acumulado de las finanzas públicas alcanzó -168.7millones de pesos (mp); o -101.6millones de dólares (md). El saldo de deuda fue de 127.0mp; o 99.3md.

iii) **De 1890 a 1911.** El acumulado del balance de ingresos y egresos en este periodo alcanzó -67.6mp; o -45.3md. El saldo de la deuda fue 578.2mp; o 266.4md.⁸ Bazan (1968, p. 168) resume esta tercera fase del Porfiriato de la siguiente manera:

Durante el Porfiriato, la deuda nacional experimentó un crecimiento muy rápido, sobre todo a partir de 1890, aun teniendo en cuenta el efecto de la devaluación de 1905... La deuda externa en 1911, si se expresara en pesos de 1904, montaría a unos \$220 millones en lugar de \$441, o sea de cualquiera manera un incremento de 300% en 21 años.

En efecto, en nuestras cifras el crecimiento fue de 355.3% en pesos, similar al que indica Bazan (1968); en dólares, el incremento fue menor por la depreciación del peso, aunque de cualquier manera significativo, pues alcanzó 168.3%. Por nuestra parte, queremos destacar en particular la inconsistencia entre el reporte de los balances fiscales, que en 1890-1911 reflejan un situación fiscal sana con un promedio anual de -3.2mp o -2.2md; cuando, al mismo tiempo, el endeudamiento fue muy alto, en pesos o dólares. De esta manera, si en promedio no hubo prácticamente un déficit, no hacía falta financiarlo. En consecuencia, dos preguntas: ¿Para qué se contrató la deuda? ¿Dónde fue a parar el sobreendeudamiento?

No es un secreto que el exceso de endeudamiento que muestran las cifras presentadas nunca se ocultó. La inversión pública en la compra de las líneas de ferrocarriles fue la causa. Nuestro punto, de nuevo, es que la falta de un registro adecuado de las fuentes originales o de las secundarias lo que se presta a un problema de interpretación. Si los autores citados⁹ hablan de finanzas públicas sanas a partir de los años noventa la impresión que dejan en los lectores, estudiantes e investigadores, es errónea.

Respecto al destino del exceso de endeudamiento Bazant (1968, p.170) comenta:

Limantour "...conocido en la historia generalmente como el prototipo del liberalismo cosmopolita, indiferente a la nacionalidad, no obstante propició la formación de dos primeras empresas de participación estatal, y con su organización de los Ferrocarriles Nacionales de México, por más desventajosa que ésta fuera, se mostró en cierto modo como precursor del nacionalismo económico.

⁸ Bazant (1968) añade a la deuda externa las obligaciones ferrocarrileras garantizadas por el gobierno por 138.5mp, lo que hace que el endeudamiento total alcance 578.2mp. Carmagnani (1994) e Isoard (1979) lo omiten, el resto del reporte de deuda es similar en las tres fuentes.

⁹ Cárdenas (2015, p. 213), Ludlow y Marichal (1998, p. 17), Aguilar y Meyer (1989, p.13) y Solís (2005, pp. 80-81).

Zabludovzky (1998, 186) nos dice:

La importancia conferida por el Estado al sector ferrocarrilero la acentúan aún más los usos dados por aquél a los préstamos directos. Reuniendo los subsidios concedidos a las compañías extranjeras y la inversión directa realizada por el gobierno en la adquisición de algunas líneas y en la construcción de obras, el sector ferrocarrilero terminó recibiendo por lo menos 47% del monto de los préstamos públicos externos puestos en circulación durante el Porfiriato... Por tanto, resulta que el endeudamiento público externo fue un factor crucial en la expansión de los ferrocarriles de México durante el Porfiriato.

Marichal (1998, pp.196 y 204) señala sobre el papel de Limantour que:

Al adquirir la mayoría de las acciones del Ferrocarril Interoceánico...y luego del Ferrocarril Nacional, el ministro sentó las bases para la creación de la poderosa empresa estatal conocida como Ferrocarriles Nacionales de México. Para fines del Porfiriato, por tanto, el Estado era dueño de la mayor parte de los ferrocarriles, telégrafos y obras portuarias del país, a la vez, tenía una injerencia nada despreciable en otros sectores de la economía, como en el bancario... Sin embargo, la aplicación del papel del Estado en sectores claves de la economía no resultó una empresa barata, sino que al contrario implicó erogaciones enormes. De hecho, puede argumentarse que en realidad el Estado pagó dos veces por sus ferrocarriles (con subsidios en 1880-1990, y con la compra de acciones entre 1903 y 1909), viéndose obligado, al mismo tiempo, a acumular una enorme deuda externa e interna.

Torres Gaytán (1980, p. 81) retoma un planteamiento de Matías Romero sobre la supuesta nivelación de las finanzas públicas por Limantour e indica que:

Fue hasta fines del siglo pasado [se refiere al siglo XIX] cuando el gobierno del general Porfirio Díaz logró su nivelación aparente y aun superávit; pero en el fondo continuó el problema ya que este superávit fue posible mediante la contratación de empréstitos extranjeros según lo asienta don Matías Romero en su famosa "Memoria de Hacienda"

Manero (1957, p.34) señala que cuando el gobierno de Francisco Madero entró en funciones su secretario de Hacienda, Ernesto Madero, que sustituía a Limantur en el puesto declaró:

...que heredaba un reloj al que solo había que darle cuerda; porque los ingresos superaban los egresos, en la Tesorería se encontraba un superávit acumulado de \$65,000,000...La realidad era un tanto diferente, principalmente en dos puntos esenciales: *el remanente en Tesorería era producto de una Deuda Pública y no un verdadero superávit...*(itálicas nuestras)

Conclusiones

Hasta aquí la refutación de que las finanzas públicas fueron equilibradas. Si los gastos de la inversión pública en ferrocarriles se hubieran asignado a los egresos, los balances de casi todos los años hubieran sido déficits de 1890 a 1911. Asimismo, su financiamiento hubiera sido el monto

de deuda contraído. En este punto no podemos distinguir la distribución anual con precisión, pero sí para el periodo. Otro punto que queremos destacar es que el nivel de endeudamiento fue importante y potencialmente desestabilizador por los cocientes de deuda a PIB registrados.

Un planteamiento de Carmagnani (1994, pp. 352-353) que nos parece pertinente mencionar para concluir sobre el tema es que en el Porfiriato:

“...a nivel del crédito público se reproduce el mismo esquema que se dio para el gasto federal entre 1903 y 1911, caracterizado por una maciza transferencia de recursos desde el sector público al sector privado. Para el conjunto del gasto federal, comprendido por lo tanto el servicio de la deuda, podemos interrogarnos a quienes benefició esta política. La de dar vida a Ferrocarriles Nacionales de México benefició especialmente a los accionistas mexicanos de las preexistentes compañías inglesas que fueron los mismos que se beneficiaron por las transferencias de recursos desde el sector público.”

Es posible alegar en defensa del gasto en ferrocarriles que si bien había un gasto de inversión también había una contraparte con la propiedad del activo. Sin embargo, esta defensa es débil cuando, siguiendo a Marichal (1998, pp. 196-204), el Estado pagó dos veces por los ferrocarriles. Asimismo, la denuncia de Carmagnani (1994, pp.352-353) es demoledora sobre la corrupción que implicaron las señaladas transferencias desde el sector público al sector privado y a quienes benefició. Asimismo, el argumento de que el activo de la propiedad de ferrocarriles cancela el pasivo del endeudamiento involucra la necesidad de una evaluación financiera sobre la rentabilidad de la inversión que se dio en el tiempo y su recuperación. El balance a este respecto no parece ser positivo.

Por último, podemos también pensar en un escenario hipotético donde no se hubiera realizado la compra de dicho activo. ¿Qué hubiera pasado? Las empresas ferrocarrileras no iban a desaparecer y si dejaban de ser rentables otros empresarios o el Estado podrían haberlas comprado a precio de saldo. Si no era el caso de una quiebra entonces hubieran sobrevivido y el beneficio para el país se hubiera mantenido como lo conocemos. En conclusión, creemos que la compra fue una mala decisión gubernamental como inversión en un activo de dudosa rentabilidad con el agravante de un endeudamiento innecesario, esquema que, desgraciadamente, se repetiría muchas veces en detrimento de la riqueza del país en el futuro.

Cuadro I.1. Deuda pública en millones de pesos, 1886-1911				
Años	Exterior	Interior	Total	% del PIB
1886	147.8	-	147.8	
1887	93.2	-	93.2	
1888	68.6	-	68.6	
1890	52.5	74.5	127.0	
1893	153.0	69.1	222.1	
1900	226.0	124.0	350.0	26.6
1905	316.3	161.8*	478.1	21.0
1911	441.5**	136.7	578.2	18.7
Fuente: Bazant (1968)				
* Deuda correspondiente a 1893				
** Incluye obligaciones de ferrocarriles				

Nota: Los datos provienen de Bazant (1968) y los datos de 1886 a 1888 fueron convertidos a pesos a través del tipo de cambio Libra-Dólar y Dólar-peso. Los porcentajes de deuda con respecto al PIB fueron calculados con las cifras del PIB de INEGI (2014) para 1895-1910.

Bibliografía

Bazant, Jan (1968), *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946*, México, El Colegio de México.

Cárdenas, E. (2015), *El largo curso de la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.

Carmagnani, M. (1994), *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas. Apéndices estadísticos 2 y 3.

INEGI (2014), *Estadísticas históricas de México*, México.

Ludlow y Marichal (1998), “Introducción”, en *Un siglo de deuda pública en México*, Leonor Ludlow y Carlos Marichal (Coord.), México, El Colegio de México.

Marichal (1998), “La deuda externa y las políticas de desarrollo económico durante el porfiriato: Algunas hipótesis de trabajo” en *Un siglo de deuda pública en México*, Leonor Ludlow y Carlos Marichal (Coord.) México, El Colegio de México.

Solís, Leopoldo (2005), La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, México, El Colegio Nacional.

Zabludovsky, J.E. (1998), “La deuda externa pública” en Un siglo de deuda pública en México, Leonor Ludlow and Carlos Marichal (Coord.) México, El Colegio de México.

Cuadro 1. Balance federal en millones de pesos, 1867-1910

	Gastos federales	Gastos Territoriales	Subsidios	Obras públicas federales	Obras públicas territoriales	Ferrocarriles	Otros subsidijs
1867-1876	30.4	84.0	29.7	1.8	2.5	6.4	19.0
1877	4.7	11.4	2.1	0.2	0.5	0.1	1.3
1878	4.1	9.8	3.1	0.1	0.4	0.6	2.0
1879	5.6	10.3	3.8	0.1	0.4	1.4	2.0
1880	7.8	9.4	4.2	0.2	0.6	1.0	2.5
1881	7.7	9.7	7.3	0.2	1.0	3.6	2.4
1882	7.0	17.5	18.6	0.1	3.5	12.3	2.7
1883	8.1	17.5	15.7	0.1	1.7	11.0	2.9
1884	9.2	16.6	16.6	0.0	1.1	13.0	2.5
1885	9.0	16.4	8.5	0.2	1.1	4.8	2.5
1886	9.3	14.8	6.1	0.1	0.9	1.7	3.3
1887	8.0	17.6	7.3	0.2	1.6	2.1	3.4
1888	9.2	16.0	7.5	0.2	1.1	2.7	3.6
1889	10.5	14.8	7.8	0.3	0.7	3.6	3.2
1890	9.8	14.9	26.3	0.1	1.1	21.2	3.9
1891	9.9	15.2	5.7	0.4	1.0	1.1	3.3
1892	10.0	15.6	10.3	0.3	1.4	5.1	3.4
1893	10.3	15.1	11.4	2.3	1.0	5.4	2.7
1894	9.3	14.8	14.4	1.6	0.6	10.2	2.1
1895	9.5	14.7	7.6	1.1	1.2	2.7	2.5
1896	10.7	14.8	7.9	0.7	1.8	1.6	3.9
1897	10.1	16.3	9.1	0.2	2.2	1.6	5.0
1898	10.7	17.8	9.0	0.3	2.6	1.3	4.8
1899	12.8	19.1	6.3	0.9	2.0	0.7	2.7
1900	13.1	21.5	10.1	3.3	2.0	0.7	4.1
1901	15.8	20.2	9.2	1.3	2.6	1.1	4.2
1902	16.7	23.9	10.3	0.7	2.8	1.6	5.3
1903	16.8	22.9	16.2	3.2	3.9	2.3	6.8
1904	18.5	26.0	19.1	5.0	3.5	1.6	8.9
1905	18.6	26.5	18.4	4.2	5.0	0.6	8.6
1906	20.0	27.1	36.8	8.1	16.6	0.6	11.4
1907	20.5	29.7	32.3	6.5	12.4	1.6	11.8
1908	20.5	32.1	40.6	15.9	7.8	1.5	15.4
1909	20.5	33.5	32.6	14.6	3.8	1.6	12.6
1910	21.8	34.1	40.3	14.2	5.4	1.3	19.5

Fuente: Carmagnani (1994) Apéndices 2 y 3.

Cuadro 1. Balance federal, 1867-1910

	Deuda pública	Gasto federal	Ingreso federal	Balance federal
1867-1876	8.2	152.4	155.7	3.3
1877	0.6	18.8	21.1	2.3
1878	0.7	17.6	17.4	-0.2
1879	1.1	20.8	21.1	0.3
1880	2.3	23.8	26.1	2.3
1881	6.4	31.1	30.4	-0.7
1882	6.4	49.6	38.0	-11.6
1883	17.5	58.9	37.3	-21.6
1884	13.5	55.9	30.3	-25.6
1885	8.2	42.1	28.8	-13.3
1886	12.1	42.2	32.1	-10.1
1887	28.4	61.3	40.4	-20.8
1888	47.0	79.8	53.9	-25.8
1889	47.8	80.9	60.6	-20.2
1890	16.4	67.5	43.0	-24.5
1891	16.6	47.5	39.0	-8.5
1892	19.0	54.9	37.6	-17.3
1893	17.6	54.4	40.6	-13.8
1894	18.4	56.9	46.4	-10.5
1895	17.3	49.1	50.6	1.5
1896	16.7	50.1	51.6	1.6
1897	18.6	54.1	53.1	-1.0
1898	19.1	56.6	60.5	3.9
1899	19.8	58.0	64.4	6.4
1900	20.2	64.9	63.1	-1.8
1901	19.4	64.6	66.8	2.2
1902	22.3	73.2	77.0	3.8
1903	23.7	79.5	87.0	7.4
1904	25.8	89.4	92.5	3.1
1905	25.5	89.0	101.2	12.2
1906	25.8	109.6	113.1	3.5
1907	25.7	108.1	111.8	3.6
1908	25.0	118.2	98.8	-19.4
1909	25.4	111.9	106.1	-5.8
1910	29.2	125.5	111.1	-14.4

Fuente: Carmagnani (1994) Apéndices 2 y 3.

