



CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS

**LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO LIBERAL DURANTE LA GESTIÓN
HACENDARIA DE JOSÉ YVES LIMANTOUR
(1892-1911)**

TESIS PRESENTADA POR
ILIANA MARCELA QUINTANAR ZÁRATE
EN CONFORMIDAD CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTORA EN
HISTORIA

DIRECTORA DE TESIS: DRA. SANDRA KUNTZ FICKER



EL COLEGIO
DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS

APROBADO POR EL JURADO EXAMINADOR

PRESIDENTE

PRIMER VOCAL

VOCAL SECRETARIO

ÍNDICE

| | |
|---|------------|
| AGRADECIMIENTOS | 7 |
| <hr/> | |
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| <hr/> | |
| CAPÍTULO 1. EL NUEVO ORDEN LIBERAL Y LA SECRETARÍA DE HACIENDA | 16 |
| HACIA UN NUEVO ESTADO LIBERAL | 18 |
| EL DESENCANTO LIBERAL Y EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA | 21 |
| JOSÉ YVES LIMANTOUR EN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (1892-1910) | 29 |
| LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA Y DE DEUDA | 32 |
| LA REFORMA FISCAL | 46 |
| LA REFORMA MONETARIA | 66 |
| CONCLUSIONES | 76 |
| | |
| CAPÍTULO 2. LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (1892-1910) | 80 |
| METAMORFOSIS DE UNA INSTITUCIÓN: LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO | 82 |
| EL ORDEN DEL CAOS. LA HACIENDA PROYECTADA, 1867-1891 | 85 |
| LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE JOSÉ YVES LIMANTOUR, 1892-1911 | 94 |
| LA PLANTA LABORAL HACENDARIA | 96 |
| LA SECRETARÍA DE HACIENDA, 1891-1910 | 107 |
| LA REFORMA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FISCAL, 1892-1907 | 113 |
| El Distrito Federal y los estados | 114 |
| Las aduanas y administraciones del Timbre | 117 |
| CONCLUSIONES | 139 |
| | |
| CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA BANCARIA (1897-1908) | 143 |
| LA BANCA EN MÉXICO HASTA 1897 | 145 |
| DE PRIVILEGIOS Y CONCESIONES | 145 |
| LA ANARQUÍA BANCARIA | 153 |
| REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN FINANCIERA, 1897-1905 | 157 |
| LA ESTRUCTURA BANCARIA DE 1897 | 159 |
| LA LIBERTAD REGLAMENTADA | 182 |
| LA ESTRICTA VIGILANCIA | 183 |

| | |
|--|-------------------|
| EL CONTROL DE LA EMISIÓN Y CIRCULACIÓN DE BILLETES | 194 |
| El Banco Nacional de México vs. Los bancos estatales | 195 |
| La Reforma Monetaria y el sistema bancario | 200 |
| HACIA UNA NUEVA REGLAMENTACIÓN, 1907-1908 | 208 |
| DE CRISIS Y RESTRICCIÓN | 209 |
| LA BANCA Y EL CAMPO | 217 |
| CONCLUSIONES | 222 |
| | |
| <u>CAPÍTULO 4. LA POLÍTICA FERROCARRILERA (1898-1908)</u> | <u>225</u> |
| LA POLÍTICA FERROVIARIA HASTA LA DÉCADA DE LOS NOVENTA | 227 |
| DE CONCESIONES Y PRIVILEGIOS | 227 |
| DE CRISIS Y RESTRICCIÓN | 254 |
| | |
| LA NUEVA POLÍTICA FERROVIARIA, 1894-1903 | 259 |
| EL “PLAN LIMANTOUR” DE 1898 | 263 |
| LA LEY SOBRE FERROCARRILES DE 1899 | 272 |
| REESTRUCTURACIÓN FERROVIARIA 1899-1903 | 280 |
| | |
| HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE UNA RED FERROVIARIA MEXICANA | 282 |
| PRIMEROS PASOS HACIA LA CONSOLIDACIÓN, 1902-1903 | 282 |
| LA NUEVA EMPRESA ESTATAL. FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO 1906-1908 | 292 |
| | |
| CONCLUSIONES | 297 |
| | |
| <u>CONSIDERACIONES FINALES</u> | <u>303</u> |
| | |
| <u>FUENTES CONSULTADAS</u> | <u>315</u> |

AGRADECIMIENTOS

La elaboración de esta tesis fue como la gestión de Limantour al frente de la cartera de Hacienda: "larga, sinuosa y no exenta de obstáculos y dificultades". Sin embargo, me ha dejado un gran aprendizaje en el ámbito académico y el personal, por lo que quiero expresar mi gran agradecimiento a las personas involucradas en su elaboración.

A mi asesora Sandra Kuntz, en particular por la paciencia de monje budista que me ha tenido. Por el apoyo que siempre me ha dado a lo largo de estos años que decidimos emprender el viaje juntas, no me cansaré de repetir que por su gran calidad académica y personal, no pude tener mejor asesora.

A mi querida institución, El Colegio de México, porque a lo largo de mi tiempo como estudiante me ofreció todas las condiciones para realizar de manera favorable mis estudios. Gracias al apoyo ofrecido consulté el acervo de la Biblioteca Nettie Lee Benson en Austin, Texas (2009) y formé parte de la primera generación del Colegio Internacional de Graduados que me permitió consultar el acervo del Instituto Latinoamericano en Berlín, Alemania (2011). También agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, al Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, al Instituto José María Luis Mora y nuevamente a El Colegio de México por las becas otorgadas para la realización de este trabajo.

A todos los profesores que me impartieron clase en el Colmex, pues sus seminarios fueron tan interesantes como retadores. Gracias a ellos conocí otras formas de trabajar, otros archivos y otras maneras de pensar, todo lo cual ha hecho de mí una profesionalista crítica y analítica sin dejar de lado el rigor metodológico.

A mis sinodales, Carlos Marichal, Paolo Riguzzi y Luis Jáuregui por su atenta lectura del trabajo y puntiagudas observaciones para mejorarlo.

A todos mis compañeros de generación, algunos de los cuales me han honrado con su amistad. Irina, Mónica, Caro y Antonio, gracias por acompañarme en esta travesía. Algunos seguimos y otro no, pero siempre estarás presente Toñoño, mi cómplice de la historia económica, gracias por enseñarme el valor de la humildad y el trabajo duro. A Irina mi leal compañera, mi amiga, a quien no tengo palabras para agradecerle todas las risas, llantos, éxitos y caídas que hemos compartido y enfrentado durante tantos años. A Mónica y Caro porque ni la distancia ha podido mermar el cariño que nos tenemos.

Al personal de la biblioteca de El Colmex, Juanito y el señor Alfonso fueron mis ojos en los pasillos. Su ayuda fue crucial para conseguir una enorme cantidad de información en el acervo bibliográfico y el fondo reservado. A Pili y Rosy, pues me han ayudado enormemente cada vez que tenía que hacer un trámite tanto en el Colegio como para alguna otra institución.

A mis compañeros de la División de Estudios Profesionales de la Facultad de Economía, pues su apoyo a lo largo de mi labor como jefa del área de Historia Económica ha sido invaluable, gracias a ellos he podido sortear cada reto que se ha presentado. En la Facultad de Economía, agradezco también a mi profesor adjunto, Abraham González, porque su enorme ayuda ha sido fundamental para llevar a cabo mi labor docente, y para darme el tiempo de acabar uno que otro capítulo, ponencia, presentación de libro, seminario y/o lo que se juntara en el semestre.

A los integrantes del Proyecto Globalización Comercial, por su constante apoyo y ánimos para terminar la tesis. Mi agradecimiento al coordinador, Antonio Ibarra, por la confianza y libertad otorgadas para llevar a cabo mi investigación. Cabe mencionar que gracias a mi participación en el proyecto he ampliado mis objetos de estudio y he participado en varios eventos académicos en distintos países de América Latina, en donde he tenido una gran retroalimentación de distintos colegas para mejorar mi desempeño como historiadora de la economía.

A mis queridos amigos Vero, Bere, Marco, Paty Correa, Luis Aguirre, Sofía Argüello, Paola Chenillo, Valeria Sánchez, Marisa Pérez porque sin su apoyo y los ratos de esparcimiento probablemente habría perdido la razón, por lo que les profeso un gran cariño.

A toda mi familia por su apoyo, mis tixs, primxs y cuñados. Mi abuela no alcanzó a ver el final de este proyecto pero siempre me alentó y aguantó con buena cara mis ausencias para lograrlo.

A Adrián por el cariño y constante aliento, y porque nunca tuvo empacho en compartir su tiempo con don Limantour.

En especial agradezco a mi mamá y hermanas, Paola y Brenda, por su amor, paciencia, lealtad, solidaridad y ser ejemplo perfecto de aquello que *lo que no nos mata, nos hace más fuertes*. A ellas dedico todos mis esfuerzos porque por ellas he sido, soy y seré.

La tesis ha sido leída por varios lectores, a quienes agradezco sus observaciones para mejorarlo, sin embargo todo error es sólo mío... o en dado caso de Limantour.

INTRODUCCIÓN

El régimen porfirista alcanzó su legitimación en buena medida gracias a dos elementos: el logro de la estabilidad política y la consolidación de las finanzas públicas. En términos generales, el primero fue el resultado de la capacidad del mandatario para conciliar los intereses del Estado con los demás actores políticos que lo conformaban. Mientras que el segundo estuvo a cargo de connotados personajes que en distintos momentos ocuparon la Secretaría de Hacienda. Dado el estado deplorable en el que se encontraban las finanzas públicas después de las constantes guerras intestinas decimonónicas, estaba visto que el arreglo de las mismas era un elemento a resolver de primer orden para obtener el reconocimiento nacional e internacional. De esa manera, Matías Romero, delineó las bases para la recuperación de la hacienda pública y, aunque algunas de sus ideas sobre la reorganización del sistema administrativo y fiscal no pudieron realizarse en su época, éstas permearon hondamente en los proyectos de sus sucesores. El periodo de Manuel Dublán como secretario tampoco estuvo exento de obstáculos para el arreglo económico nacional, empero es a él a quien debe acreditarse la recomposición del crédito internacional del país durante la década de 1880. Finalmente, José Yves Limantour, secretario de Hacienda entre 1893 y 1911, fue el responsable del saneamiento de las finanzas públicas, del tan deseado equilibrio presupuestario y de la consolidación del crédito público. Los logros económicos de Romero, Dublán y Limantour contribuyeron a la consolidación del régimen y, a que la solidez económica del país se convirtiera en el baluarte predilecto para justificar su permanencia.

El objeto de estudio de esta tesis es la gestión económico-administrativa de José Yves Limantour al mando de la Secretaría de Hacienda. Los primeros objetivos que se planteó el secretario al inicio de su gestión fueron “la nivelación efectiva de los ingresos y egresos normales, el arreglo de toda la deuda nacional, y la reorganización, a la vez que la moralización de las oficinas de hacienda”.¹ En cumplimiento de sus propósitos, Limantour se valió de las vías ya trazadas por sus antecesores para eliminar los viejos obstáculos que entorpecían la marcha del país hacia el progreso, al tiempo que creó estrategias propias para enfrentar los retos que se le presentaron a lo largo de su gestión.

¹ LIMANTOUR, *Apuntes de mi vida*, p. 39.

Limantour fue nombrado Oficial Mayor de Hacienda en 1892; donde trabajó junto con Matías Romero para sacar al país de la penuria financiera resultante de la crisis económica internacional de 1891. Al siguiente año fue nombrado titular de la Secretaría de Hacienda y, fue entonces durante sus primeros años en ese cargo cuando trabajó en pro del saneamiento de las finanzas y la consolidación de la Hacienda pública. Esto porque era bien sabido que de la estabilidad económica dependía la atracción de los capitales extranjeros tan necesarios para el desarrollo de la industria y la economía nacional en su conjunto.

Desde 1894 Limantour comenzó a cosechar los frutos de su plan económico. En ese año dio un paso más a favor del restablecimiento del crédito nacional mediante el arreglo de la deuda. Dos años después del inicio de la gestión del secretario se alcanzó el superávit en las finanzas nacionales debido a la nivelación del presupuesto² y en 1896 se dio un gran paso en la integración del mercado interno con la abolición de las alcabalas.³ A decir de Leonor Ludlow, estos logros en materia hacendaria permitieron, en 1897, la elaboración de la primera Ley de Instituciones de Crédito que determinó, entre otras cosas, el establecimiento de un sistema bancario sujeto al control del poder Ejecutivo Federal.⁴ Estos resultados le valieron prestigio y reconocimiento al secretario incluso entre sus más acérrimos críticos, tal es el caso de Francisco Bulnes quien mencionaba que “la obra financiera de don José Yves Limantour sólo elogios y parabienes merece. Esa es la verdad”.⁵

La llegada del siglo XX trajo consigo, a decir de Alicia Salmerón, nuevos retos para la administración limantouriana. Las situaciones a resolver estaban ligadas en primer lugar con la constante depreciación de la plata, que comenzó desde 1873, y llegó a sus niveles más bajos en 1902,⁶ ya que incidía directamente en un deterioro del valor del peso mexicano; al mismo tiempo que comprometía el ingreso federal porque los pagos de la deuda se realizaban en oro.⁷ En segundo lugar, con cuestiones de carácter internacional, a saber, la cada vez más intensa presencia estadounidense en el sistema de transporte ferroviario,⁸ la presión de aquella nación para

² SALMERÓN, “Proyectos heredados”, p. 135.

³ LOMELÍ, “Ciencia económica”, p. 218.

⁴ LUDLOW, “La especialización del crédito”, p. 42-44.

⁵ BULNES, *El verdadero Díaz*, p. 133.

⁶ MUSACCHIO, “La Reforma Monetaria”, p. 103-104.

⁷ ROMERO, *Historia del pensamiento*, pp. 104, 119-121.

⁸ LIMANTOUR, *Apuntes de mi vida*, pp. 83-84.

establecer acuerdos mercantiles de reciprocidad comercial,⁹ y los efectos de la crisis financiera de 1907.¹⁰

Entre las medidas tomadas por el secretario para hacer frente a los nuevos retos se encuentran el establecimiento del patrón oro en 1905, la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito de 1908, la creación de la empresa estatal Ferrocarriles Nacionales de México en 1908¹¹ y la creación de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura en 1909. Carlos Díaz, biógrafo contemporáneo de Limantour, mencionó que para llevar a cabo aquellas políticas, el secretario tuvo que echar mano de una “política intervencionista”¹² basada en una estrategia de desarrollo nacional bajo el auspicio del Estado. Con lo anterior, Limantour recurría al argumento expresado por él y la generación de los Científicos en las páginas de *El Foro* y *La Libertad* que versaba sobre la necesidad de un gobierno fuerte para combatir el ciclo recurrente de derrumbe y anarquía, así como para regular y mejorar la economía nacional y encaminarla con ello por los senderos del progreso.¹³

El segundo periodo de la política económica de Limantour parece estar orientado entonces a la consolidación de un aparato estatal centralizado, con la suficiente fuerza para garantizar el progreso material del país por sus propios medios.

A partir de aquel viraje en la política económica de Limantour, que la historiografía ha adjudicado a su influencia positivista, es posible decir que durante su gestión la concepción sobre el papel del Estado en la economía experimentó ciertos cambios. El proyecto económico de nación ideado por el secretario requería de un Estado fuerte en lo político y con una mayor intervención en la dinámica económica. El proceso hacia la consolidación no sólo de la Hacienda pública sino de un Estado-nación vigoroso resulta evidente en las atribuciones cedidas por el Congreso al poder Ejecutivo para la elaboración de leyes de corte económico.¹⁴

El estudio de las políticas públicas desplegadas por Limantour con el objeto de fomentar el desarrollo económico nacional resulta de especial interés puesto que, al parecer, que las

⁹ Al respecto Paolo Riguzzi destaca las distintas posiciones de Matías Romero y José Y. Limantour en cuanto al establecimiento de relaciones comerciales con Estados Unidos. RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, pp.160-164.

¹⁰ ONATE, “La crisis de 1907-1908”.

¹¹ Carlos Marichal señala que a partir de 1903 Limantour adoptó una serie de medidas que fortalecieron el papel del Estado en el sector ferroviario, como la adquisición de la mayor parte de las acciones del Ferrocarril Interoceánico y del Ferrocarril Nacional. MARICHAL, “La deuda externa”, p. 196.

¹² DÍAZ, *Limantour*, pp. 169-170.

¹³ BEATTY, “Visiones del futuro”, p. 45.

¹⁴ LUNA, *El Congreso y la política*, p. 398, 482.

modificaciones sobre la concepción en torno al papel del Estado en la economía se engarzaron en un proceso de transformación del liberalismo económico que tendía más hacia el regulacionismo e intervencionismo estatal.

Si bien es cierto que resulta difícil circunscribir el destino de una nación entera a partir de las actividades de un solo hombre, los estudios de corte biográfico han demostrado que mediante el análisis de la actuación de ciertos personajes clave es posible establecer líneas generales de conocimiento que dan luz sobre una época histórica. De ese modo, la investigación pretende, por un lado, analizar los aspectos centrales de la política económica del Porfiriato, a la luz del proyecto de desarrollo económico visualizado por José Yves Limantour, y por otro lado conocer tanto las corrientes teóricas que lo inspiraron y su aplicación a lo largo de toda su gestión administrativa. En ese sentido procuraré ahondar en el conocimiento de un tema poco explorado en la historiografía del Porfiriato: el pensamiento económico, su aplicación y su transformación a lo largo del periodo.

A partir de lo anterior, el objeto de la presente tesis es estudiar la gestión económico-administrativa de José Yves Limantour al mando de la Secretaría de Hacienda para ofrecer una visión de conjunto de la política económica de las últimas dos décadas del Porfiriato y para dar cuenta de la transformación del papel del Estado liberal de principios del siglo XX en aras de la promoción del desarrollo nacional.

En un primer momento se estableció como hipótesis general de la tesis que si durante la última década del siglo XIX se consideraba que el papel del Estado se limitaba a garantizar las libertades y los derechos de propiedad necesarios para el desarrollo económico del país, tal parece que fenómenos internacionales de principios de siglo XX (como la devaluación de la plata y la crisis financiera de 1907) y nacionales (retraso económico) orillaron a que el Estado tomase una posición mucho más activa en la dirección y manejo de la economía mexicana. De esa manera, el proyecto económico desplegado por José Yves Limantour experimentó un viraje inclinado hacia la elaboración de políticas de corte intervencionista y proteccionista, cuyo objetivo primordial era alcanzar el progreso mediante la promoción del desarrollo económico auspiciado y regulado por el Estado. Si bien aquello fue la directriz para la investigación y elaboración de la tesis, lo cierto es que con el avance de la misma es posible mencionar que no necesariamente la influencia internacional fue la que tuvo mayor peso en la transformación del Estado liberal. Como se verá a lo largo del texto, según el secretario la intervención directa en la

economía se debía más a la falta de iniciativa individual y a la existencia de obstáculos internos que entorpecían la marcha del progreso.

Dado que mi interés primario era la realización de un estudio pormenorizado de la gestión de Limantour al mando de la Secretaría de Hacienda, en el proyecto de tesis señalé que era necesario el análisis de todos los ámbitos que a aquella competen, es decir: Hacienda pública, reforma fiscal, deuda, inversión nacional y extranjera, ferrocarriles, obras públicas, banca, comercio exterior etc. Si bien aquellos temas son tratados de manera general en la presente tesis, debido a que se afinó el objetivo general, de un estudio de corte biográfico al estudio de la transformación del Estado liberal durante el Porfiriato, fue necesario hacer énfasis en los elementos que permitieran el análisis de esto último. De ahí que los ámbitos estudiados sean el sistema de administración fiscal, la banca y los ferrocarriles, esto porque en ellos es posible analizar tanto el proceso mediante el cual la Secretaría de Hacienda concentró progresivamente el manejo de la política económica, como las motivaciones prácticas e ideológicas que justificaron la injerencia del Estado en el control de la economía nacional

La tesis está conformada por cuatro capítulos. En el primero, se estudian las características que adoptó el liberalismo porfiriano hacia las últimas décadas del siglo XIX, en aras del progreso económico. A lo largo de este capítulo se estudia la influencia que tuvo la ideología positivista en el fortalecimiento de algunos elementos como la necesidad de un gobierno fuerte y centralizado que impulsara el desarrollo de la iniciativa individual y la pertinencia de establecer estrategias propias para el crecimiento de la riqueza nacional. En este capítulo se estudia lo que he denominado el “desencanto liberal” y las nuevas estrategias de desarrollo económico planteadas durante la gestión económico-administrativa de Limantour. De ahí el análisis de las estrategias del secretario en torno a la reorganización de la política presupuestaria y de deuda, la reforma fiscal y la reforma monetaria, pues es en estos ámbitos donde es posible notar aquel proceso de federalización y fortalecimiento del Estado.

El segundo capítulo se refiere a la reorganización administrativa fiscal. Mediante un breve repaso de las condiciones en las que se encontraba el sistema y la Secretaría de Hacienda, previo a la entrada de Limantour a la misma, es posible destacar los elementos en los que el secretario se concentró durante su gestión. Si el objetivo del secretario era reorganizar el sistema de administración fiscal empezar desde casa era primordial, ya que el establecimiento de un orden interno permitiría no sólo hacer más eficiente el sistema sino asegurar el cobro efectivo de las

contribuciones federales. En este capítulo se analizan las estrategias de las que echó mano el secretario tanto para reorganizar el Estado en términos administrativos como para fortalecer la Secretaría de Hacienda como institución encargada del tesoro público.

El tercer capítulo se concentra en la reforma bancaria de Limantour. Es bien sabido que el sistema bancario mexicano se encontraba en una situación de rezago con respecto al de otras latitudes americanas hacia finales del siglo XIX. Dada la magra existencia de un mercado de capitales legalizado, Limantour promovió la reorganización del sistema bancario tanto para crear y consolidar aquel mercado, como para crear los medios institucionales por los que se apoyaría a las principales actividades económicas: el comercio, la industria y la agricultura. En este capítulo resaltan las estrategias del secretario para reglamentar, controlar y vigilar las actividades y el desarrollo del sistema bancario mexicano. Limantour justificó la injerencia del Estado en este ámbito con el argumento de que debía velar por los intereses del público usuario de sus instrumentos de crédito. Hacia la primera década del siglo XX, la intervención del Estado se volvió todavía más decidida pues se trataba de ajustar el sistema bancario a la reforma monetaria y protegerlo de las consecuencias de la crisis de 1907.

Finalmente, el capítulo cuarto está dedicado al estudio de la política ferrocarrilera del secretario. En este apartado se abordan de manera introductoria las estrategias de los gobiernos de la República Restaurada y del Porfiriato para promover la expansión ferroviaria. Dado que Limantour consideraba que hacia fines de siglo, el gobierno mexicano no había establecido los lineamientos generales para controlar la expansión del tendido de vías férreas, así como la dotación de privilegios pecuniarios e impositivos a las compañías constructoras, en este capítulo se analizan las modificaciones del secretario a la política ferrocarrilera a partir del análisis de su plan de 1898. En esta primera reorganización limantouriana, los objetivos del secretario se focalizaron en el establecimiento de medidas encaminadas tanto a restringir el costo de la expansión ferroviaria como a promover la consolidación de un mercado interno al completar el sistema existente con vías que procuraran la comunicación con el Pacífico y el Golfo de México. De la misma forma que sucedió con el ámbito bancario, hacia el nuevo siglo, el secretario fortaleció la presencia de la Secretaría de Hacienda en el ámbito ferrocarrilero, esto como parte de una estrategia que tendía al control de las principales vías por parte del Estado mexicano. El argumento en esta ocasión fue la necesidad de eliminar el factor extranjero en el principal sistema de comunicaciones.

A partir del estudio del pensamiento económico y de los ámbitos fiscal, bancario y ferrocarrilero es posible notar la progresiva injerencia del Estado en el devenir económico de la nación mexicana. La gestión de Limantour cobra entonces relevancia puesto que durante ella, en aras de la protección del interés general y del desarrollo de la riqueza pública, el liberalismo económico mexicano tuvo grandes transformaciones que establecieron un nuevo orden y un Estado liberal regulacionista, en ocasiones interventor.

CAPÍTULO 1. EL NUEVO ORDEN LIBERAL Y LA SECRETARÍA DE HACIENDA

Cuando han surgido inopinadamente dificultades económicas que reclamaran la acción del gobierno, este ha ocurrido con solicitud a la protección de los intereses públicos

José Yves Limantour

Si a mediados del siglo XIX las funciones del Estado mexicano estaban restringidas a la implementación y garantía de los derechos económicos,¹⁵ durante las siguientes décadas comenzó a tener una participación mucho más activa en la dirección y desarrollo de los factores de producción, en las fuentes externas e internas de financiamiento y en la construcción de obras públicas incluso como accionista, bajo el supuesto de que su intervención ejercería una influencia positiva en el camino de México hacia el progreso.

La historiografía ha resaltado que las últimas dos décadas del siglo XIX se caracterizaron por el abandono paulatino de los ideales liberales. Nils Jacobsen señala que si bien el liberalismo económico dominó como doctrina a seguir durante el periodo de 1840 a 1890 en varios países latinoamericanos, era común que los gobiernos liberales aprobaran leyes y continuaran prácticas que contradecían los preceptos de la ideología. Ante las dificultades para aplicar el liberalismo en Latinoamérica, el periodo comprendido entre 1890 y 1920 fue una época de transición, “una expansión lenta y gradual de nociones de intervención estatal, en lugar de una prolongación total de la época liberal”.¹⁶ Steven Topik por su parte, menciona que durante el Porfiriato, el papel del Estado en la economía atendió a motivaciones desarrollistas, en las que la centralización y el intervencionismo fueron factores clave para la consolidación del capitalismo en México. A decir de Topik, el periodo que fue de 1897 a 1910 "representó el inicio de una política más nacionalista y más intervencionista, una vez que el régimen consolidó su apoyo interno y diversificó la dependencia del extranjero".¹⁷

El cambio gradual del Estado, de liberal a regulador o intervencionista según el sector económico, se ha atribuido tanto a la introducción y asimilación del positivismo entre los

¹⁵ CARMAGNANI, *Estado y mercado*, p. 33.

¹⁶ JACOBSEN "Liberalismo tropical", p. 120.

¹⁷ TOPIK, "La Revolución, el Estado", p. 99.

miembros de las élites dirigentes, como al nacimiento de una tendencia pragmática para resolver los problemas más urgentes de las naciones. Sin negar la importancia del positivismo en el pensamiento de las élites, Charles Hale ha señalado que no obstante esta ideología fue aceptada en lo general, en lo que respecta al papel del Estado, Justo Sierra –el principal dirigente de los Científicos– rechazó las ideas de Herbert Spencer en contra de la regulación gubernamental y la intervención del gobierno en los asuntos de la sociedad. Al contrario, Sierra abogaba por la instalación de un gobierno fuerte, ya que de esa manera consideraba que el país podría vencer la anarquía interna y defenderse ante la amenaza que representaba el poder de los Estados Unidos.¹⁸

Un gobierno fuerte en México era visto como el garante de la paz interna y la defensa externa. En el ámbito económico, el argumento que justificó la modificación en el tradicional papel del Estado eran las “necesidades propias del país” –como se señalaba en la época– más que la adscripción a una u otra ideología. Tal parece que el pragmatismo en la solución de retos inmediatos había sustituido la pretensión de aplicar los principios liberales a la realidad mexicana, ya que hacia mediados de siglo la aplicación del liberalismo doctrinario resultó muy dificultosa y no había solucionado por completo los problemas más apremiantes del país. De ahí que incluso durante las últimas décadas del siglo XIX se planteara una profunda reforma a la Constitución de 1857 pues, a decir de Justo Sierra, tal como el texto estaba escrito era casi imposible su cabal realización. Lo anterior porque en aras de enarbolar los principios liberales en boga, los Constituyentes habían obviado las particularidades y necesidades de la nación.

José Yves Limantour formó parte de una nueva generación compuesta de abogados, economistas y educadores, que sin rechazar sus orígenes liberales propugnaba por la adaptación de la teoría a la realidad. Durante la primera etapa de su gestión administrativa, Limantour osciló entre el desarrollo y el rechazo de algunos preceptos del liberalismo de viejo cuño; mientras que en una segunda etapa su gestión se caracterizó por el fortalecimiento del poder del Ejecutivo, vía la expansión de funciones en la Secretaría de Hacienda, ya que consideraba que ésta era la mejor estrategia para promover el desarrollo material del país.

El objetivo del presente capítulo es estudiar el proceso de transformación del Estado liberal al regulacionista, e intervencionista en algunas ocasiones, durante la gestión administrativa de José Yves Limantour. El primer apartado está dedicado al estudio de la recepción del positivismo en México y su relación con el intervencionismo, así como al surgimiento de la

¹⁸ HALE, *La transformación del liberalismo*, pp. 340-342.

tendencia intervencionista en algunos países de Latinoamérica, como Perú y Chile. El segundo apartado se refiere al estudio de la política económica desplegada por Limantour en torno al arreglo de las finanzas públicas, donde se evidencia aquel proceso de fortalecimiento estatal.

Hacia un nuevo Estado liberal

El positivismo fue introducido a México en la década de los setenta debido a los esfuerzos de Gabino Barreda como director de la Escuela Nacional Preparatoria. El sistema filosófico positivista de Augusto Comte –desarrollado en las primeras décadas del siglo XIX– partía de la premisa de que todos los fenómenos observables y ramas del conocimiento humano estaban sujetos a la ley de los tres estadios, a saber: teológico, metafísico y positivo o científico. Estos estadios o etapas se distinguían principalmente por la utilización de diversos métodos cognoscitivos a los que acudía el hombre para aprehender e interpretar su realidad. Así pues, en la primera etapa los hombres se explicaron los fenómenos mediante divinidades, en la segunda con abstracciones sin fundamento empírico y en la tercera a través de métodos científicos, como la observación y la experimentación.¹⁹ Era en esta última etapa donde la mente humana debía ocuparse en el desarrollo de una ciencia social que, mediante la utilización de métodos científicos, descubriese las leyes que regían a los fenómenos naturales y sociales. El punto de partida de esta nueva ciencia social eran las ideas fundamentales del orden y el progreso, de lo que Comte señalaba,

No es posible establecer ninguna clase de orden, y menos conseguir que dure, si no se trata de un orden plenamente compatible con el progreso, y no se puede conseguir ningún progreso que no tienda a la consolidación del orden [...] En consecuencia, en la ciencia social positiva no hay ninguna característica tan importante como la unión de estas dos condiciones, que serán los aspectos constantes e inseparables del mismo principio [...] Las ideas de orden y progreso son tan rigurosamente inseparables para la física social como las de vida y organización para la biología.²⁰

Si la naturaleza y la mente humana estaban sujetas a la ley de los tres estadios, nada exentaba al pasado de su influencia. El traslado de esta ley al desarrollo histórico de la humanidad suponía que éste podía igualmente dividirse en tres grandes etapas. Así, la etapa *teológica* estaba dominada por interpretaciones de corte religioso (fetichismo, politeísmo y

¹⁹ BAGNELL, *La idea del progreso*, pp. 262-263.

²⁰ Comte citado en NISBET, *Historia de la idea*, p. 355.

monoteísmo) y abarcaba desde el inicio de la humanidad hasta el siglo XV. Por su parte, el desorden y la anarquía emanados de los principios revolucionarios franceses de libertad, igualdad y soberanía popular caracterizaron la etapa *metafísica* hasta el siglo XIX, siglo en el que Comte identificaba el nacimiento de una nueva era: la positiva.²¹ Durante la etapa *positiva*, la humanidad habría evolucionado de tal forma que las sociedades que la conformaban lograrían organizarse bajo los preceptos de la ciencia. Evolución en la que, dicho sea de paso, el “orden y el progreso” funcionaban como instrumento y fin, respectivamente. Aquel proceso de transformación, evolución, orden y progreso social debía estar encabezado por los sacerdotes-científicos (sociólogos) en quienes residiría toda la autoridad.²² En la sociedad positiva ideada por Comte había una clara división jerárquica determinada ya no por voluntad divina sino por los conocimientos y las capacidades individuales.²³

Aunque la idea de evolución social también fue recogida por Herbert Spencer, discrepaba de Comte al señalar que el progreso humano tenía un proceso similar a la evolución de las especies. Aquel en que los hombres competían entre sí por los medios para su sobrevivencia y al hacerlo iban eliminando a los menos aptos.²⁴ Con lo anterior, Spencer señalaba que el ideal a aspirar era el de un individualismo más decidido.

Dado que las obras de Comte y Spencer formaban parte del cuerpo filosófico positivista en México, uno de sus más acérrimos críticos, José María Vigil señaló las grandes diferencias de interpretación entre ambos autores en torno al método de investigación, al concepto de evolución y a la teoría del conocimiento humano. Desde su perspectiva “entre Comte y Spencer median diferencias tan radicales y profundas que no pueden de ninguna manera ser considerados como representantes de la misma doctrina filosófica, y que confían demasiado en la ignorancia de sus lectores, quienes los citan simultáneamente en apoyo de sus teorías”.²⁵

Aún con las discrepancias teóricas entre Comte y Spencer, el positivismo no supuso una agresiva ruptura con el pensamiento liberal desarrollado en México. La ciencia positiva de Augusto Comte concordó con las aspiraciones liberales de cohesión social, construcción de la nación, progreso económico y educación laica.²⁶ Un largo periodo de luchas intestinas había

²¹ BAGNELL, *La idea del progreso*, p. 266-268.

²² NISBET, *Historia de la idea*, p. 359.

²³ ZEA, *El Positivismo y la circunstancia*, p. 45.

²⁴ LOMELÍ, “La influencia del positivismo”, p. 51.

²⁵ VIGIL, “La anarquía positivista”, p. 58.

²⁶ GUERRA, *México: del Antiguo Régimen*, p. 382-384.

provocado un panorama de anarquía, desorden y atraso económico importante. Según Leopoldo Zea, el éxito de la implantación del positivismo como doctrina predominante entre las élites fue la caótica situación en la que se encontraba la nación mexicana.²⁷

En cuanto a la influencia de Spencer en la élite porfiriana, Richard Weiner menciona que sus miembros retomaron las ideas del darwinismo social al plantear que, en el contexto imperialista de la época, la lucha por la supervivencia de las naciones se desarrollaba en el ámbito económico. En esa lucha era urgente y necesaria la intervención del Estado pues solo él tendría la capacidad de defender la soberanía económica de la nación, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias para asegurar su progreso material.²⁸ Así pues, tal parece que el positivismo no contrariaba los objetivos liberales, más bien trazaba otros caminos (científicos) para alcanzarlos.

Si bien la aspiración de algunos dirigentes del régimen porfiriano era entonces hacer uso de la ciencia como estrategia para alcanzar el tan deseado progreso social y material, lo cierto es que a diferencia del plano político, en el terreno económico resulta difícil identificar una política económica positivista como tal. La experiencia previa había demostrado la dificultad de aplicar teorías generales a la particularidad mexicana.

Leonardo Lomelí señala que el individualismo exacerbado de Spencer fue uno de los elementos más importantes para el establecimiento del positivismo en la política económica de las últimas dos décadas del Porfiriato. Sin negar la influencia de las teorías de Spencer en la interpretación de la realidad y sus fenómenos en los principales personajes porfirianos, como Justo Sierra y José Yves Limantour, cabe recordar que el individualismo y el espíritu de empresa personal resultaban ser pilares del liberalismo económico planteado por los Constituyentes de 1856-57. En ese sentido, el planteamiento individualista de Spencer no constituyó un rompimiento en la tradición liberal mexicana, al contrario, pareció fortalecerla.

Como ya se ha mencionado, también se le atribuye al positivismo la mutación del liberalismo económico al intervencionismo estatal. Esto es así, porque en el plano político Charles Hale ha demostrado que el grupo de los Científicos, liderado en una primera etapa por Justo Sierra, propugnó por el fortalecimiento del poder Ejecutivo, como única opción para el

²⁷ ZEA, *El Positivismo*, p. 75.

²⁸ WEINER, "Battle for survival", p. 665.

restablecimiento del orden y como paso previo de la evolución de México hacia la etapa del progreso.

En el ámbito económico, no se han encontrado en Comte referencias a la acción del Estado en la vida de las naciones, sin embargo del trabajo de Herbert Spencer *The proper sphere of government*, se desprende su concepción en cuanto a la razón de ser del gobierno. Según el autor, el gobierno existe no para decirles a los hombres cómo actuar sino para mantener el equilibrio en la sociedad y sus leyes naturales. De esa manera, según Spencer el gobierno existía “sencillamente para defender los derechos naturales del hombre –para proteger la persona y la propiedad– y prevenir el abuso de los poderosos sobre los débiles, en una palabra para administrar la justicia. Esta es la tarea natural de un gobierno, no se pretende hacer menos: esto no debe permitir hacer más”.²⁹

Como es posible advertir, el gobierno ideado por Spencer no distaba del todo de los deberes del Estado asignados por Adam Smith, quien mencionó que sus principales deberes eran: 1. Defender a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes, 2. Establecer una recta administración y justicia y 3. Erigir y mantener obras y establecimientos públicos cuya erección y sostenimiento no interesen a un individuo o un pequeño grupo.³⁰ De ahí que Topik, a diferencia de Weiner y Lomelí, mencione que la relación entre positivismo e intervencionismo no es suficientemente explícita como para sostener que el primero se convirtió en una doctrina económica que guiara las acciones del Estado en el ámbito económico.³¹

Si los elementos doctrinarios no la explican a cabalidad, cabe preguntarse entonces ¿cuáles fueron los principales elementos que motivaron la mutación de Estado liberal –cuyos deberes eran muy restringidos– al Estado regulacionista e intervencionista durante las últimas décadas del Porfiriato?

El desencanto liberal y el nuevo papel del Estado en la economía

Hasta el momento de la investigación no se han localizado textos de teoría general sobre economía política elaborados en Latinoamérica y específicamente en México a lo largo de las últimas dos décadas del siglo XIX. Sin embargo, a partir de las experiencias de otros países como

²⁹ SPENCER, *The proper sphere*, p. 5.

³⁰ SMITH, *Investigación sobre la naturaleza*, pp. 612-613.

³¹ TOPIK, "La Revolución, el Estado", p. 102.

Perú, Chile y España durante ese periodo es posible identificar una marcada tendencia de sus gobiernos hacia la formulación de políticas económicas de corte regulacionista e intervencionista, cuyos orígenes generalmente se localizan en los periodos de crisis económicas y en la irresolución de viejos problemas y nuevos retos.

Nils Jacobsen menciona que en Perú el viraje hacia el intervencionismo se debió a tres elementos principales, a saber: 1. El esfuerzo por crear una nación fuerte y efectiva, 2. Un sentimiento de autosuficiencia de los individuos y la nación, unido a una apreciación bastante ambivalente de los extranjeros y 3. La integración del país, tanto regional como socialmente, a través de la infraestructura y la educación.³² Según el autor, la crisis causada por la Guerra del Pacífico (1879-1883) y el colapso del boom del guano orillaron a los gobiernos de 1885 a 1895 a tomar acciones más decididas en cuanto al manejo de la economía nacional, específicamente en los rubros de comercio exterior, industrialización, política monetaria y tributaria.

La Guerra del Pacífico tuvo efectos similares en Chile, a decir de Rafael Sagredo quien menciona que a su término comenzó la etapa del intervencionismo estatal que se prolongaría hasta 1930, cuya característica principal era una presencia más activa del Estado en el quehacer económico a través de la fijación de precios, el control del sistema monetario, del crédito y del cambio, así como del comercio internacional. Juan Manuel Balmaceda, presidente de Chile durante 1886-1891, fue el representante de aquella tendencia intervencionista al considerar que el Estado era el principal instrumento del progreso moral, intelectual y material del país, de lo que señaló,

procuró que la riqueza fiscal se aplique a la construcción de liceos y escuelas y establecimientos de aplicación de todo género, que mejoren la capacidad intelectual de Chile, y por eso no cesaré en emprender la construcción de vías férreas, de caminos, de puentes, de muelles y de puertos, que faciliten la producción, que estimulen el trabajo, que alienten a los débiles, y que aumenten la savia por donde circula la vitalidad económica de la nación.³³

A partir de las aspiraciones de progreso, integración nacional y fomento de la riqueza, Balmaceda promovió la construcción de obras públicas –en concreto de vías ferroviarias– y la protección a la industria como estrategias para el desarrollo económico de Chile bajo auspicio del Estado. Según Sagredo, uno de los objetivos del Estado chileno ante la crisis causada por la

³² JACOBSEN, “Pensamiento económico”, p. 253.

³³ Balmaceda citado en SAGREDO, “Balmaceda y los orígenes”, p. 40.

Guerra del Pacífico fue, al igual que en Perú, alcanzar la autosuficiencia económica o “vivir y vestirse por nosotros mismos” como se decía en la época.

En México, la historiografía ha hecho hincapié en que el proceso de fortalecimiento del Estado inició en la década de los ochenta porque, según las élites, la reorganización de la economía nacional requería de la batuta de un gobierno fuerte y centralizado. A decir de Edward Beatty, la estabilidad política, la débil oposición en el Congreso y la consolidación de organismos administrativos desde los cuales se concibieran, implementaran y administraran eficientemente las políticas públicas –como la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas– fungieron como factores relevantes para acrecentar la capacidad del Estado en la promoción del progreso económico.³⁴

María Luna menciona que gracias a la ampliación de las competencias del Ejecutivo y la Federación en el plano económico fueron elaborados el Código Mercantil (1884), el Código de Minería y la ley de Colonización (1883), reglamentaciones mediante las que se inició un proceso de ordenación y regulación en la política económica. De esa manera, durante el periodo presidencial de Manuel González se planeó un proyecto de integración económica nacional dirigido desde el Estado y apoyado tanto por las fuerzas políticas como por los empresarios nacionales, ya que los intereses de ambos influyeron en la elaboración de los cuerpos legislativos mencionados.³⁵ Hacia la década de los noventa, el impulso regulacionista tomó nuevos bríos con el argumento de que la iniciativa individual había sido insuficiente para impulsar el desarrollo de los elementos de la riqueza de la nación. Así, el gobierno de Porfirio Díaz elaboró la ley minera de 1892, la ley de alineación de tierras baldías en 1894, la abolición de las alcabalas en 1896, la ley general de instituciones de crédito en 1897, la política restrictiva en materia de ferrocarriles en 1898-1903, la reforma monetaria de 1905 y la mexicanización de los ferrocarriles en 1908, entre otras. Todo ello en el entendido de que solo el Estado podría desempeñar con mayor eficacia la promoción del desarrollo económico, en beneficio de toda la sociedad.³⁶

Cabe mencionar que Steven Topik atribuye el viraje del papel del Estado en la economía mexicana a la consolidación de un *liberalismo empresarial*, en el que aquel y los grupos de poder colaboraron en la centralización administrativa y el incremento de la supervisión pública sobre la actividad económica. De manera que "el Estado debía reglamentar y coordinar, no dirigir y

³⁴ BEATTY, “Visiones del futuro”, pp. 53-54.

³⁵ LUNA, *El Congreso y la política*, pp. 214-255.

³⁶ BLANCO, *La reforma bancaria*, p. 186.

planear, su función era mantener la paz social a escala nacional y proteger a las sociedades de capital para que éstas no se arruinaran unas a otras en guerras de reducción de precios o de compras de acciones de unas por otras [...] Los principios empresariales echaron raíces más profundas que el individualismo liberal".³⁷

Por su parte, Edward Beatty menciona que a partir de la década de los noventa, las elites gobernantes convinieron en que la promoción del progreso sería por vía del fomento a la industria. De ahí que a partir de aquella década, los llamados *liberales desarrollistas* se concentraran en elaborar políticas que atrajeran el capital necesario para el buen desenvolvimiento de la industria, en el entendido de que el progreso material "era visto como el único camino para evitar que el país se convirtiera en un tributario del dominio económico estadounidense".³⁸

De ese modo, el sentimiento de autosuficiencia referido por Jacobsen para el caso peruano, también tuvo lugar en México tanto por los objetivos generales del proyecto económico porfiriano como por factores externos, es decir el creciente poderío económico de Estados Unidos y los graves efectos de las crisis financieras internacionales. La crisis de la casa inglesa Baring Brothers (1890-1891) contrajo las inversiones extranjeras en toda Latinoamérica³⁹ y sus efectos se agravaron en nuestro país con la pérdida de cosechas del periodo 1891-1892. La situación de urgencia del erario público trató de paliarse con la adopción de un "sistema de estricta economía, y nada se ha gastado que no haya sido reclamado por el crédito del país, por obligaciones contraídas de antemano o por un servicio de notoria utilidad".⁴⁰

A principios del siglo XX, el pánico bancario de 1907 en Estados Unidos y su contagio a otras latitudes provocó la contracción del crédito internacional, disminuyó la disposición de capitales extranjeros para el desarrollo de la industria y afectó el comercio exterior. Como medida emergente, tanto para regular las actividades de los bancos como para enfrentar los efectos de la crisis estadounidense en la economía mexicana, en 1908 el secretario de Hacienda José Yves Limantour promovió la creación de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura para apoyar con préstamos a largo plazo a empresas nacionales agrícolas,

³⁷ TOPIK, "La Revolución, el Estado", p. 102-103.

³⁸ BEATTY, "Visiones del futuro", p. 50. El autor menciona que hacia finales del siglo XIX las elites gobernantes abandonaron paulatinamente la idea de que el progreso económico se lograría a través de la explotación de los recursos naturales, más bien aquel se alcanzaría con el desarrollo de la industria.

³⁹ MARICHAL, *Nueva historia*, pp. 62-68.

⁴⁰ *MSHCP*, 1891-1892, p. 8.

ganaderas, exportadoras de combustible mineral y metalúrgicas. El objetivo de la reforma era, entre otros, disminuir la dependencia de México hacia el extranjero en cuanto a artículos de primera necesidad, pues había que

Bastarnos a nosotros mismos en lo que más interesa a la vida material de los habitantes del país y a la vida industrial de la nación, así como también a aumentar, perfeccionar y variar lo más posible los productos de exportación son los dos puntos objetivos más importantes hacia cuya realización debe hacerse todo género de esfuerzos. Ambos constituyen en la época presente, la parte esencial del programa económico de la república.⁴¹

El ideal de autosuficiencia nacional no fue exclusivo de los gobiernos latinoamericanos; durante los primeros años del siglo XX, el Estado español desarrolló una política económica de corte nacionalista caracterizada por medidas que obstaculizaban la competencia extranjera para fomentar el desarrollo del mercado interno y estimular la industrialización de España.⁴²

A diferencia de lo acontecido en los años sesenta y setenta, durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo XIX se advierte la ausencia de referencias teóricas en los discursos políticos que justificasen la política estatal de corte intervencionista. Ausencia que posiblemente se deba a dos elementos: las circunstancias locales y el desencanto liberal. En torno a las particularidades económicas de cada Estado, Sagredo menciona que en Chile, Balmaceda continuamente justificaba su política económica bajo la idea de la “necesidad nacional”. Por lo anterior, tal parece que el periodo que fue de 1880 a 1910 se caracterizó por el desarrollo de un liberalismo más pragmático que dogmático enfocado a la creación y desarrollo de estrategias que oscilaban entre la liberación y la intervención estatal con miras a alcanzar los objetivos nacionales proyectados.

Si en un primer momento los políticos decimonónicos se habían propuesto la aplicación de algunos preceptos liberales, a fines de siglo su implantación se tornó todavía más selectiva, bajo el supuesto de que sólo algunos contribuían en el desarrollo económico de las naciones. Como ejemplo de lo anterior, al referirse a su política comercial, Limantour mencionó en sus memorias,

Rehúyo toda discusión escolástica sobre proteccionismo o libre cambio, no porque mis ideas hayan carecido de brújula en esa materia, pues me he inclinado toda la vida en el

⁴¹ MSHCP, 1907-1908, p. 466. *Informe que sobre la constitución de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento a la Agricultura produce el secretario de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la Unión*, pp. 3-4.

⁴² GARCÍA, “Nacionalismo económico”, p. 183.

sentido de la libertad en el tráfico internacional, sino porque he creído y sigo creyendo en la imposibilidad de implantar ciegamente, de la noche a la mañana, un sistema de aduanas que en nada tomase en consideración las circunstancias especiales de origen, de raza, de situación geográfica y de infinidad de circunstancias que influyen hondamente en la condición económica de los pueblos. *Como hombre de estudios, puede uno afiliarse en tal o cual escuela o sistema, pero como hombre de gobierno, debe uno tomar en cuenta lo que acaba de decirse, y proceder con cierto eclecticismo, según las circunstancias del momento y las graves dificultades que constantemente se presentan en la vida práctica de las naciones.* En más de una ocasión me pareció que el mejor modo de alcanzar un resultado, que en definitiva estuviese de acuerdo con las ideas librecambistas, era el de usar de medios proteccionistas por un tiempo más o menos largo.⁴³

El desencanto liberal se refiere entonces a la impracticabilidad manifiesta de algunos de los principios fundamentales de la ideología en las latitudes latinoamericanas. Guillermo Subercaseaux, ministro de Hacienda de Chile en 1907 elaboró una fuerte crítica a los preceptos establecidos por Smith y seguidos por sus compatriotas. El secretario criticaba que los absolutos del liberalismo dogmático no contemplaban la diversidad de circunstancias sociales, políticas y económicas que entraban en juego en el desarrollo del individualismo, ni los fines económicos nacionales definidos por cada Estado.

Según Subercaseaux, el interés privado no era el único motor natural de la actividad económica, ya que en su desarrollo intervenían factores de índole cultural y social que no sólo resultaban decisivos sino que el liberalismo había obviado. Igualmente, el interés privado no siempre estaba en armonía con los intereses sociales o estatales, ya que aquél en cumplimiento de sus propósitos podía aprovecharse de la libertad concedida y crear monopolios nocivos para el público en general. Al respecto, cabe mencionar que el mismo José Yves Limantour, en correspondencia con Enrique Creel, mencionaba que dado el precario desarrollo del interés privado en la economía, el Estado se había visto obligado a intervenir en su manejo.⁴⁴ Diez años después, el secretario mexicano seguía convencido de lo anterior cuando en sus *Apuntes* mencionó que México al ser un país con “tan grandes y variadas riquezas naturales, no puede entregarse exclusivamente a la iniciativa individual, que es el gran resorte de las naciones librecambistas, sino que debe estimular esa iniciativa del gobierno”.⁴⁵

En cuanto a los ideales nacionales, Subercaseaux mencionaba que la labor de la que denominó como *economía política práctica* era atender al fin que se persigue y a las

⁴³ LIMANTOUR, *Apuntes de mi vida*, p. 54, (las cursivas son mías).

⁴⁴ José Y. Limantour a Enrique Creel, México, 25 abril 1898, AJYL.CDLIV.1^a.1883.16.4241.

⁴⁵ LIMANTOUR, *Apuntes de mi vida*, p. 55.

particularidades que intervienen. En la misma línea de pensamiento, Limantour consideraba que la intervención del Estado había resultado ser el medio más viable para alcanzar su objetivo general, es decir el progreso económico de la nación. Para ejemplificar la diversidad de soluciones que un mismo fin u objetivo podrían tener, Subercaseaux hizo referencia a los sistemas sobre la emisión de billetes existentes hasta el momento, de lo que dijo,

Persiguiendo el mismo fin de atender los intereses públicos, completando el sistema monetario metálico con la emisión de billetes de banco canjeables a la vista y al portador, ciertos Estados europeos que a consecuencia de acontecimientos históricos especiales tenían un banco privilegiado, o del Estado o mixto han resuelto con éxito la cuestión centralizando en estas instituciones el derecho de emitir. Allí donde como en los Estados Unidos no existían ni iguales circunstancias, ni iguales hábitos políticos, se creyó más de acuerdo con el espíritu nacional extender a todos los bancos el derecho de emitir, debiendo ellos someterse a las exigencias de una reglamentación especial. Cuando en 1897 el Ministro de Hacienda de México señor Limantour, establece el derecho de emisión bancaria, fundándose en las circunstancias especiales del caso rechaza el sistema de monopolio o centralización de la emisión en un solo banco, ya por motivos constitucionales, ya por no encontrar en el país una institución bancaria adecuada para este fin, a la vez condena el sistema de autorizar a todos los bancos a emitir fundándose en el diferente grado de cultura de ambos pueblos; y por fin termina adoptando un procedimiento especial: limita el derecho de emisión a ciertos bancos que parecen ofrecer para ello las garantías requeridas.⁴⁶

De esa manera, para Subercaseaux las leyes naturales enunciadas por el liberalismo estaban siempre condicionadas por las necesidades particulares, por lo que recomendaba no imitar ciegamente los principios de una ideología sino estudiarlos a fondo junto con los factores que intervenían en cada realidad para determinar la conveniencia de tal o cual reforma. Finalmente, sin negar la importancia de la libertad individual como fuente de bienestar y como medio para el progreso y el desenvolvimiento económico, Subercaseaux difería de la idea clásica “en aquello de propinarla para toda enfermedad”.

Los puntos de vista tanto de Subercaseaux como de Limantour en torno al papel del Estado distan en gran medida de aquel que los liberales de mediados de siglo le asignaron. Existió entonces una segunda generación de funcionarios que sin negar su herencia teórica de corte liberal enfatizó sus alcances y limitaciones, de ahí que no sorprende que se echara mano de nuevas estrategias de desarrollo económico abiertamente auspiciadas por el Estado. El actuar del nuevo Estado estaba justificado porque sus resultados aparentemente habían beneficiado a la sociedad en su conjunto, con lo que el objetivo del liberalismo dogmático “el bien común” se

⁴⁶ SUBERCASEAUX, *La escuela clásica*, p. 12.

cumplía día con día, aunque con otros medios nacidos de las circunstancias propias del lugar y del momento.

El Estado liberal se había convertido a principios del siglo XX en un Estado interventor plenamente identificado y legitimado. Un artículo anónimo publicado en *El Economista Mexicano* titulado "Estatismo" mencionaba que aun con las críticas a la creciente intervención del Estado en la economía había que reconocer que esta era una tendencia entre las naciones más modernas. Entre las causas de esta nueva orientación económica se encontraban tanto los escasos resultados de la iniciativa individual, como la ineficacia de cualquier empresa particular para ofrecer servicios de carácter público, sin olvidar que la economía nacional necesitaba la protección del Estado para hacer frente a la concurrencia mundial y afianzarse en los mercados internacionales. De ahí la siguiente reflexión: "la economía liberal-individualista, algunos célebres pensadores, especialmente ingleses, como Stuart Mill y Herbert Spencer, preocupáronse ante todo de defender al individuo contra el Estado. Bien está. Pero, y al individuo contra el individuo (*homo homini lupus*) ¿quién se encargará de defenderle? ¿quién si no es el Estado, podrá garantizar y mantener en vigor los derechos de todos?"⁴⁷ En términos generales, el artículo defendía la idea de que sólo un Estado fuerte podía garantizar los medios para el ejercicio de la libertad y la pacificación social a favor de la consolidación de la economía nacional.

Enrique Martínez Sobral, por su parte, advirtió en sus *Principios de economía* (1919) que el intervencionismo estatal siempre había existido, pues en la historia jamás se había considerado al Estado "como extraño o indiferente a las cuestiones que interesan a la vitalidad económica o al bienestar social de los pueblos", estaba en su poder el cabal cumplimiento de las leyes naturales, por lo que no condenaba la intervención misma sino las estrategias para desarrollarla.

El autor señalaba que uno de los principales sustentos del Estado interventor era el convencimiento y el manejo de la opinión pública a favor de sus acciones, lo que ejemplificó con la labor de negociación y conciliación del gobierno mexicano ante los beneficios del cambio de patrón plata a patrón oro en 1905.

Martínez Sobral consideraba que los elementos que justificaban la acción del gobierno en la economía eran la desigualdad social y económica, la construcción de obras públicas, por cuya magnitud no pudiesen ser realizadas por la iniciativa individual, y cuando el interés social se

⁴⁷ "Estatismo", pp. 579-580.

encontrara en oposición con el individual. De esa manera la intervención del Estado se manifestaba en cuatro rubros:

1. En la *producción*, como cuando el Estado se hace empresario de ciertas obras industriales, canales, puertos, ferrocarriles estratégicos, correos, telégrafos etc. El Estado en estos casos puede funcionar de la misma manera que lo hace una vasta sociedad anónima. Interviene en la producción cuando por medios más o menos directos ejerce la contraloría de determinadas empresas industriales, como por ejemplo cuando el Estado mexicano, por medio de las acciones que posee contralora la administración de nuestros principales ferrocarriles. De la misma manera interviene cuando merced a leyes fiscales determina el curso de la producción, cual sucede por ejemplo con las tarifas aduaneras de carácter proteccionista.
2. Los fenómenos de la *circulación* no son extraños a la intervención del Poder Público, según lo demuestran las leyes, que en todas partes existen, sobre moneda, bancos, comercio, seguros etc.
3. La acción del Estado en la *distribución* se hace sentir en virtud de la necesidad de limitar la libertad en los casos de extrema desigualdad. Entonces el Estado, asumiendo la defensa de los ignorantes, de los débiles, de los desorganizados, expide leyes encaminadas, sea a lograr una mayor suma de justicia en la repartición de los elementos satisfactorios, sea a corregir los más dolorosos síntomas de la desigualdad.
4. Por último, el Estado influye en el *consumo* por medio de leyes que dificultan o favorecen determinados aspectos de esta rama de la economía.⁴⁸

El autor señala que bajo estos principios, durante el último cuarto del siglo XIX y la primera década del XX, México tuvo un gobierno esencialmente intervencionista que si bien fomentó los principales rubros de la economía nacional descuidó las cuestiones sociales, omisión que a la postre le costaría una Revolución.

José Yves Limantour en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1892-1910)

José Yves Limantour nació en la ciudad de México (26 de diciembre de 1854) en el seno de una familia acomodada de origen francés. La fortuna de la familia se había formado gracias a las negociaciones que don Joseph Yves Limantour mantuvo con los gobiernos mexicano y norteamericano en la primera década del siglo XIX; desde entonces la familia estableció estrechos vínculos con el poder.⁴⁹ El joven Limantour nació en la opulencia, lo que le permitió entregarse a su preparación profesional durante sus primeros años de vida.⁵⁰ Aquella formación se

⁴⁸ MARTÍNEZ, *Principios de economía*, pp. 53-56.

⁴⁹ Los negocios de Limantour padre estaban enfocados en la venta de armamento y la compra-venta de terrenos desamortizados. Destaca el conflicto que estableció con el gobierno estadounidense en cuanto a la propiedad de extensos terrenos en la bahía de San Francisco. BAZANT, “Joseph Yves Limantour”, p. 1-23.

⁵⁰ DÍAZ, *Limantour*, p. 13.

vio complementada con la realización de constantes viajes a Europa en donde Limantour tomó cursos con renombrados economistas franceses, tales como LeRoy Beaulieu y Anselme Polycarpe Batbie.⁵¹ Fortuna, influencia política y formación académica sumados al anhelo nacional del restablecimiento del orden y la mejora en las condiciones materiales confluyeron como elementos a favor de Limantour para su buena inserción en la vida política y económica del México porfirista.

El interés que la educación positivista, recibida en la Escuela Nacional Preparatoria, había fomentado en Limantour por el estudio de las ciencias sociales se evidenció en las responsabilidades que se le asignaron una vez concluidos sus estudios de derecho en la Escuela Nacional de Jurisprudencia. En 1875 fue nombrado comisionado de la Sociedad de Geografía y Estadística en el Congreso Internacional de Ciencias Geográficas realizado en París, en cuyo informe se lamentaba del poco interés mostrado por este tipo de reuniones entre los gobernantes mexicanos, de lo que señaló:

Desgraciadamente para México, estamos acostumbrados a que los gobiernos casi nunca consulten a los cuerpos científicos, industriales y comerciales, y a que no hagan caso de los deseos u opiniones manifestados por estos. Como consecuencia natural tenemos poca fe en la eficacia de los congresos científicos, y de aquí la creencia que muchos tienen de que México nada puede perder no asistiendo a esas reuniones internacionales. [...] Si esas reuniones de hombres y materiales de ciencia no son de ninguna utilidad, será preciso confesar que la humanidad sigue una marcha muy extraviada.⁵²

De la misma manera, Limantour destacó el retraso en la elaboración de estadísticas y cartas topográficas en México, puesto que en la Memoria del Congreso y el catálogo de los objetos expuestos en las reuniones sólo figuraba una carta de la República que había sido levantada por el Estado mayor del ejército francés.⁵³ Aquella preocupación respondía a que Limantour consideraba que la estadística y la geografía formaban parte del sustento científico indispensable para la administración y gobierno de un país.

A su regreso a México en 1876, pasada ya la revolución de Tuxtepec, Limantour fue designado profesor interino de Economía Política en la Escuela de Comercio y responsable de la Cátedra de Derecho Internacional en la Escuela Nacional de Jurisprudencia por el nuevo jefe del Ejecutivo: Porfirio Díaz. Según el mismo Limantour, la designación respondió a que Díaz estaba

⁵¹ ASTON, "The public career", 1972, p. 15.

⁵² LIMANTOUR, "Informe que presenta", p. 16. Cabe mencionar que el objetivo del Congreso era el estudio de las condiciones para la construcción del Canal Interoceánico Americano.

⁵³ LIMANTOUR, "Informe que presenta", p. 28.

al tanto de su predilección por aquellas materias y por la buena opinión que tuvieron de él sus profesores, Ignacio Ramírez y Protasio Tagle.⁵⁴ Aunadas a sus actividades docentes, Limantour se desempeñó como articulista de 1877 a 1882 en *El Foro*, periódico de jurisprudencia en el que escribió diversas disertaciones sobre legislación y economía. La década de 1870 para Limantour fue muy pródiga en ocupaciones puesto que en 1877 se le nombró secretario de la Comisión encargada de negociar un tratado de reciprocidad comercial entre México y Estados Unidos. A decir de Carlos Díaz Dufoo, uno de sus más cercanos colaboradores y biógrafo, en el dictamen de aquella Comisión Limantour expresó su

criterio eminentemente práctico en materias económicas, del todo apartado de las rigideces de una doctrina; hecho digno de consignarse, ya que en aquella época el estudio de la economía se ajustaba estrictamente al dogmatismo de los enunciados de la escuela ortodoxa liberal, que señalaba en los establecimientos educativos el camino exclusivo del libre cambio teórico. Era difícil emanciparse de esta religión, así podía llamarse, en los momentos que el régimen de los tratados de comercio se presentaba como única solución satisfactoria a los problemas del tráfico internacional.⁵⁵

La inserción de Limantour en el ámbito intelectual, político y económico de México se vio interrumpida en diversas ocasiones por el mal estado de salud que le achacó toda su vida, esto porque constantemente viajaba a Europa para recibir tratamiento médico, así en 1878 emprendió otra travesía por el Atlántico en aras del restablecimiento de su salud.

No obstante, los malestares físicos no detuvieron a Limantour en el desarrollo de su carrera pública. En 1880 de regreso en México fue nombrado Diputado por el Distrito Federal en el Congreso, cargo que desempeñó hasta 1892. Además, fue electo regidor del Ayuntamiento de la ciudad de México, en donde formó parte de varios proyectos entre los que destacan la Junta Directiva de los trabajos y administración de los fondos de Desagüe del Valle de México. A decir de W. Aston, uno de sus biógrafos, Limantour aprovechó sus nombramientos en el gobierno de la capital mexicana para impulsar el crecimiento económico y el embellecimiento de la misma.⁵⁶ Ello porque el orden y progreso debían trascender el nivel discursivo y reflejarse en una obra tangible. Antes de salir nuevamente a París, el entonces diputado fue nombrado delegado por México en el Congreso Panamericano realizado en Washington en 1889 con el objeto de acordar un tratado de reciprocidad comercial entre todas las naciones del continente, e intuyendo

⁵⁴ LIMANTOUR, *Apuntes de mi vida*, p. 13.

⁵⁵ DÍAZ, *Limantour*, p. 37.

⁵⁶ ASTON, "The public career", p. 25.

probablemente los riesgos que significaba para la soberanía del Estado mexicano un tratado de esa naturaleza se manifestó en contra.⁵⁷ Una de las últimas comisiones que Limantour llevó a cabo como diputado del Distrito Federal fue su participación en la Conferencia para la abolición de las alcabalas, organizada por el secretario Manuel Dublán en 1891.⁵⁸

Según Limantour, su buen desempeño en todas las comisiones mencionadas le hizo acreedor al puesto de Oficial Mayor en la Secretaría de Hacienda en 1892. Los conocimientos, la experiencia en materias administrativas y la honradez fueron los factores que lo condujeron a la secretaría.⁵⁹ Una vez que Limantour fue nombrado titular de la Secretaría de Hacienda puso en marcha la primera etapa de su plan económico, el cual consistía en tres elementos que habían sido parcialmente atendidos en las administraciones anteriores, a saber: la nivelación efectiva de los ingresos y egresos normales, el arreglo de toda la deuda nacional y la reorganización de las oficinas de Hacienda.

La política presupuestaria y de deuda

El equilibrio presupuestario había sido uno de los grandes objetivos de los gobiernos liberales desde 1857, ya que se le consideraba como pilar para la dotación de servicios públicos a la población por parte del Estado y como vía para el mejoramiento de la imagen de México en el exterior. Un presupuesto equilibrado aseguraba la confianza de los contribuyentes en su gobierno, al tiempo que funcionaba como carta de presentación para establecer o fortalecer relaciones económicas con otras naciones susceptibles de fungir como inversionistas o prestamistas.

Desde la restauración de la República hasta la década de los noventa, el presupuesto se determinó a partir de las necesidades de la nación, es decir de los egresos. Marcelo Carmagnani apunta que tal modo de proceder estaba íntimamente ligado con la idea liberal que el fin ético del Estado era garantizar una amplia oferta de bienes y servicios. No obstante, debido a la escasa recaudación fiscal y la amplitud de los compromisos financieros que el gobierno adquiriría por concepto de pago de deuda y subvenciones, constantemente el presupuesto presentaba un déficit considerable. Dada la importancia del presupuesto y el estado financiero del país, no sorprende entonces que todos los secretarios de Hacienda, incluido Limantour, tuviesen como objetivo

⁵⁷ DÍAZ, *Limantour*, 1922, p. 56. ASTON, "The public career", p. 39.

⁵⁸ LIMANTOUR, *Breves apuntes*. SALMERÓN, "Proyectos heredados", p. 179.

⁵⁹ LIMANTOUR, *Apuntes de mi vida*, p. 13.

primordial la nivelación de ingresos y egresos, ya que también era considerado como el primer paso para la consolidación de la hacienda pública.

La definición del presupuesto estaba íntimamente ligada con la vida política de la nación, pues como Carmagnani ha mencionado, desde la restauración de la República hasta los años ochenta hubo una marcada tendencia del Congreso a definir la esfera de poder de la Federación a través del presupuesto. Recuérdese que en ese periodo Matías Romero trató de poner en marcha varias medidas inspiradas en el liberalismo que fueron obstaculizadas por el Congreso, lo que causó grandes tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La tirantez en el gobierno fue eliminada paulatinamente en las últimas dos décadas del siglo XIX, en buena medida porque uno de los objetivos de Porfirio Díaz fue desplegar una política de conciliación entre las distintas facciones. María Luna señala que aquella estrategia estuvo acompañada por una importante labor de consenso entre el Ejecutivo y el Legislativo así como la convergencia de intereses entre los estados y la Federación. La nueva actitud de cooperación se tornó visible en el ámbito económico, cuando al elaborar los códigos minero y mercantil y la ley de colonización, el Ejecutivo encontró escasa oposición de los distintos niveles de gobierno. Lo anterior probablemente porque en las tres normatividades se otorgaron ciertos beneficios que garantizaban los derechos de propiedad y facilitaban las transacciones mercantiles.

Igualmente, las reformas realizadas en 1887 y 1890 al artículo 78 constitucional que permitieron la reelección consecutiva del Ejecutivo tuvieron una gran influencia para el surgimiento de un nuevo equilibrio de poder favorable al Ejecutivo y a la Federación. Cabe señalar que, como Luna refiere, el principal argumento que apoyó aquellas reformas, aun cuando iban en contra de los ideales liberales establecidos en la Constitución, fue la necesidad de concentrar el poder para pacificar al país y llevar a cabo un programa económico hacia el crecimiento y la prosperidad sostenidos.⁶⁰

La centralización del poder político favoreció a su vez la concentración del poder económico en el Ejecutivo y específicamente en la Secretaría de Hacienda. Carmagnani señala que las añejas tensiones entre el Legislativo y el Ejecutivo en la elaboración y control del presupuesto comenzaron a disminuir entre 1886 y 1896, en buena medida por la capacidad negociadora del segundo entre los intereses organizados en el Congreso.

⁶⁰ LUNA, *El Congreso y la política*, pp. 213-269.

Aquel equilibrio de poder político fue entonces aprovechado por Limantour para llevar a cabo una nueva política presupuestaria, en cuyo despliegue encontraría escasa oposición, lo que también le permitió aprovechar “todos los mecanismos administrativos a su disposición para sustraer de la competencia del Congreso una parte significativa del presupuesto”.⁶¹ Carmagnani señala que aun cuando el Legislativo debía examinar las iniciativas del presupuesto enviadas por el Ejecutivo, durante la gestión de Limantour el Congreso realizó escasas modificaciones. Lo anterior resulta de especial relevancia porque supone una diferencia importante con el periodo previo, en el que la resistencia del Legislativo a la concentración de funciones en el Ejecutivo fungió como un obstáculo para la implantación de algunas políticas económicas. A fines del siglo XIX el poder del Congreso se fue diluyendo, al tiempo que el Ejecutivo se consolidó como el árbitro de la vida nacional en materia presupuestaria.

Inmerso en un ambiente político favorable, Limantour se dedicó a desarrollar lo que denominó como “una nueva norma de conducta” cuyo lema eran el orden y la economía, con lo que se refería a la definición de ciertos lineamientos a partir de los que habría de elaborarse el presupuesto. La primera determinación fue que la base del presupuesto eran los ingresos, ya que de esa manera era posible hacer una mejor distribución de los mismos. Resultaba crucial saber “cuáles son los recursos con que se cuenta y cuáles los gastos indispensables que deben hacerse para evitar la bancarrota”.⁶² Esta especificación fue consecuente con lo que Limantour había señalado años atrás en sus artículos de *El Foro*, donde criticó vehementemente la costumbre de los secretarios de Hacienda al inflar los presupuestos a sabiendas de que el Congreso iba a recortarlos; a decir de Limantour la política presupuestaria se reducía a “pedir mucho para que les dieran algo”.⁶³ No había un examen previo ni control sobre el ingreso y el gasto público, por lo que no sorprendía que el erario viviera en constante déficit. La estrategia de Limantour para lograr la estabilidad presupuestaria fue ceñir el gasto a los ingresos, ya que aquel siempre resultaría mayor dadas las constantes crisis económicas por las que atravesaba el país.

Una vez que se determinó que los ingresos serían la base del presupuesto, Limantour procedió a clasificarlos para conocer los ramos más productivos y aquellos que fuesen susceptibles aumentarse. En aras de obtener mayores ingresos, por un lado Limantour concretó el plan de Romero en cuanto a la rescisión de los contratos de arrendamiento de las Casas de

⁶¹ CARMAGNANI, *Estado y mercado*, p. 152-161.

⁶² LIMANTOUR, *Apuntes de mi vida*, p. 49.

⁶³ LIMANTOUR, “Las cuestiones financieras”, p. 1.

Moneda de México y San Luis Potosí, y por otro lado encauzó la política fiscal a la eliminación de las trabas impositivas y a la dotación de ciertas prerrogativas para el desarrollo de las principales fuentes de riqueza. De ese modo en 1893 fueron modificadas algunas tarifas de importación a mercancías extranjeras insertas en la Ordenanza de Aduanas, ya que resultaban ser prohibitivas y fomentaban tanto el comercio ilícito como pérdidas al erario.

La ley del Timbre fue reformulada por completo en 1893, esto porque las distintas disposiciones expedidas en los años ochenta no definían claramente la base del impuesto y las reglas para su cobro provocando malos cálculos y pérdidas en la recaudación, así como dudas, confusiones y quejas entre los contribuyentes. Las cuotas del timbre referentes a “documentos” y “renta interior” fueron unificadas, al tiempo que se estableció una nueva clasificación de estampillas (las comunes, las destinadas exclusivamente a mercancías gravadas con el impuesto y las de contribución federal). Limantour también modificó los gravámenes que pesaban sobre los tabacos labrados y las bebidas alcohólicas, en cuyas leyes se determinó que el pago de estos sería realizado mediante estampillas de Timbre. Los objetivos de las modificaciones al Timbre eran ampliar la base gravable del impuesto y aumentar los ingresos de fuentes internas.

Así como se realizó una nueva ley del Timbre, también se le dotó a la minería de un nuevo ordenamiento cuyos propósitos eran la creación de un impuesto federal de propiedad de minas así como garantizar la perpetuidad e irrevocabilidad de la propiedad. Cabe mencionar que la Ley Minera de 1892 fue elaborada mientras Limantour fungía como Oficial Mayor de la Secretaría, la Iniciativa de este impuesto fue realizada por el secretario de Fomento, Manuel Fernández Leal. Sin embargo, Limantour la mencionó en la *Memoria de Hacienda* de 1892-1893 como parte de las medidas encaminadas a la reforma fiscal, ya que entró en vigor durante su primer año de gestión como secretario.⁶⁴

Así como clasificó y modificó los ingresos, Limantour procedió de la misma manera con en el estudio de los egresos, ya que era necesario conocer las erogaciones necesarias y las obsoletas. La segunda determinación del ministro estaba relacionada con el monto de las partidas, esto porque era común que no se estableciera un límite a las mismas por lo que existían asignaciones abiertas que eran consideradas como puntos de fuga de los egresos. Limantour no sólo estableció un monto determinado a cada partida sino que procuró “que se reduzcan hasta el mínimo posible las erogaciones del Tesoro, de conformidad con el propósito de severa

⁶⁴ *MSHCP*, 1892-1893, pp. XLII-L.

economía, que es una de las bases sobre que descansa el programa hacendario desarrollado por el Ejecutivo”.⁶⁵ El objetivo era ahorrar sin afectar la eficacia de los servicios administrativos; las estrategias de Limantour para lograrlo fueron la disminución del salario de algunos funcionarios apelando a su patriotismo y la reducción de la burocracia fiscal mediante la eliminación de cargos en las aduanas, la gendarmería fiscal y las administraciones de timbre como se verá en el siguiente capítulo.

Dado que en el presupuesto se definía el ingreso y el gasto de todas las agencias gubernamentales, la tercera determinación de Limantour –planteada también desde sus años como articulista- fue la presentación de los presupuestos parciales de aquellas a la Secretaría de Hacienda para que esta los revisara y modificara según el plan establecido. De esa manera, el “plan de economías” se hizo en detrimento de la independencia de los presupuestos parciales de las otras secretarías. Aunque aquella medida causó cierta resistencia entre los titulares que se mostraban reacios a las reducciones, para Limantour era fundamental la negociación y constante vigilancia de las partidas asignadas a todas las dependencias, puesto que solo de esa manera era posible evitar gastos superfluos o imprecisos. La tensión se trasladó entonces al interior del Ejecutivo, lo cual según el mismo secretario logró sortear mediante una labor de convencimiento con sus propios colegas de la necesidad de limitar los gastos para salvar al país de la bancarrota, labor reforzada con aumentos moderados de algunas partidas presupuestales una vez que se superó el déficit.

El control de los presupuestos parciales era tal que incluso Limantour dispuso que la ampliación o modificación a las partidas de las demás dependencias no se presentaran al Congreso sino al Ejecutivo por considerarlas adiciones al presupuesto.⁶⁶

La petición de posibles aumentos proyectados en el año fiscal debía ser enviada en primera instancia al secretario y al presidente quienes la discutirían en el Consejo de Ministros, donde sería modificada y aprobada siempre y cuando cumpliera con el “programa de estricta economía que se ha propuesto seguir el gobierno”, luego de lo cual sería enviada al Congreso. Según el secretario este procedimiento tenía por objetivos,

no dar lugar a que se crea que sólo hasta que se solicita la autorización se prevén las deficiencias que se encuentran en el ejercicio de un presupuesto, y poner de manifiesto a la Cámara un proyecto de aumento y de reducción de gastos que le permitan hacerse

⁶⁵ *MSHCP*, 1894-1895, p. 489.

⁶⁶ *MSHCP*, 1894-1895, p. 531.

cargo del conjunto de modificaciones que se pretende introducir al presupuesto de egresos y dictar la resolución que crea más acertada.⁶⁷

El plan de ahorro se vio complementado con la no disposición de algunas asignaciones (cuadro 1), lo que a la postre permitió la formación de un fondo de reserva. A decir del secretario era deseable mantener una reserva de 10 millones de pesos que podría servir como respaldo ante eventualidades que se presentaran a lo largo del año fiscal, para amortizar la deuda, aumentar el gasto en fomento y promover el desarrollo de los servicios públicos.⁶⁸ El resultado de esta política fue la creación de un recurso extraordinario que fortaleció el proceso de autonomía de la Secretaría de Hacienda, ya que fue manejado de manera independiente con el aval del presidente. Dado que uno de los grandes intereses de la política económica limantouriana era fomentar la construcción de obras públicas, en los últimos años de su gestión, el secretario reportaba en las *Memorias de Hacienda* que aquellas habían sido financiadas con los fondos procedentes de las reservas del erario. Así, hasta 1908-09 las reservas formadas de excedentes habían ascendido a \$136 000 000 de los cuales se habían gastado \$61 000 000 en obras de utilidad pública.

**CUADRO 1. MONTO DE LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTALES NO EJERCIDAS
(1896-99, 1903-1910)**

| Ejercicio | Monto de asignaciones no ejercidas |
|------------------|---|
| 1896-97 | \$1 927 106.41 |
| 1897-98 | \$1 927 106.41 |
| 1898-99 | \$3 430 328.43 |
| 1903-04 | \$1 260 896.67 |
| 1904-05 | \$9 830 619.21 |
| 1905-06 | \$9 356 745.92 |
| 1906-07 | \$10 060 974.56 |
| 1907-08 | \$9 941 174.36 |
| 1908-09 | \$12 377 169.23 |
| 1909-10 | \$7 999 864.36 |

Fuente: *MSHCP*, 1896-1910.

La reestructuración de los ingresos, la contención del gasto, la formación de un recurso extraordinario y el arreglo del crédito público fueron los principales factores que contribuyeron a la nivelación del presupuesto, el cual no dejó de arrojar sobrantes desde 1895 como puede observarse en el siguiente cuadro.

⁶⁷ José Y. Limantour a Fernández Leal, México, 11 de marzo de 1899. AJYL.CDLIV.1ª.1883.20.5506.

⁶⁸ *MSHCP*, 1896-1897.

**CUADRO 2. INGRESOS, EGRESOS Y EXCEDENTES PRESUPUESTARIOS
(1895-1910)**

| Ejercicios | Ingresos ordinarios en efectivo | Egresos ordinarios en efectivo | Excedente de los ingresos | Proporción de excedente de los egresos |
|-------------------|--|---------------------------------------|----------------------------------|---|
| 1895-96 | 50 521 470.42 | 45 070 123.13 | 5 451 347.29 | 12.11% |
| 1896-97 | 51 500 628.75 | 48 330 505.25 | 3 170 123.50 | 6.25% |
| 1897-98 | 51 697 984.55 | 51 815 285.66 | 882 698.89 | 1.70% |
| 1898-99 | 60 139 212.84 | 53 499 541.94 | 6 639 670.90 | 12.41% |
| 1899-900 | 64 261 076.39 | 57 994 687.85 | 6 316 388.54 | 10.90% |
| 1900-01 | 62 998 804.63 | 59 423 005.75 | 3 575 798.88 | 6.02% |
| 1901-02 | 66 147 048.72 | 63 081 513.73 | 3 065 534.99 | 4.86% |
| 1902-03 | 76 023 416.11 | 68 222 522.20 | 7 800 893.91 | 11.43% |
| 1903-04 | 86 473 800.94 | 76 381 643.22 | 10 092 157.72 | 13.22% |
| 1904-05 | 92 083 886.66 | 79 152 795.80 | 12 931 090.86 | 16.33% |
| 1905-06 | 101 972 623.70 | 79 466 911.68 | 22 505 712.02 | 28.32% |
| 1906-07 | 114 286 122.05 | 85 076 640.51 | 29 209 481.54 | 34.33% |
| 1907-08 | 111 771 867.68 | 93 177 441.17 | 18 594 426.51 | 19.95% |
| 1908-09 | 98 775 510.79 | 92 967 393.31 | 5 808 117.48 | 6.25% |
| 1909-10 | 106 328 485.10 | 95 028 650.57 | 11 299 834.53 | 11.89% |

Fuente: *MSHCP*, 1895-1910.

La carrera hacia la nivelación presupuestaria durante la administración de Limantour estuvo acompañada de tres conversiones de la deuda (1894, 1899 y 1910) y la solicitud de algunos préstamos. Si bien el crédito nacional ya había dado grandes pasos hacia su restitución con el arreglo de la deuda en 1886 realizado por Manuel Dublán, el gobierno mexicano contrató otros empréstitos en 1888 (£10 500 000), 1889 (£1 500 000) y 1890 (£3 000 000) para continuar con su política de construcción de obra pública y cubrir deudas a corto plazo. Cuando Limantour comenzó su labor en la Secretaría de Hacienda, junto con Matías Romero, solicitó otros préstamos para hacerle frente a la grave crisis hacendaria causada por la pérdida de cosechas, el vencimiento de plazos para el pago de subvenciones a empresas ferrocarrileras y el aumento de la anualidad de la deuda exterior -pagada en oro- provocada por la depreciación de la plata. Limantour y Romero obtuvieron tres préstamos en 1892-1893 del Banco Nacional, por sí mismo y en representación de diversos bancos y casa bancarias europeas, el primero por £600 000 destinado a la amortización de la deuda flotante, el segundo por \$2 500 000 para pagar los adeudos a los antiguos arrendatarios de las Casas de Moneda de México y de San Luis Potosí y uno último por £267 000 para el pago de intereses de los bonos emitidos por construcción del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec y subvenciones a otros ferrocarriles.⁶⁹

⁶⁹ *MSHCP*, 1892-1893, pp. V-VI.

Los préstamos de 1892 y 1893 impidieron que el país se declarara en bancarrota y se sortearan los efectos de la severa crisis. Superada la adversidad, Limantour aprovechó la restitución del crédito de México que significó el reconocimiento de la deuda extranjera hecha por Dublán en la década anterior, por lo que en 1893 solicitó al Congreso facultades al Ejecutivo para llevar a cabo el arreglo de la deuda nacional y convertir la deuda flotante en deuda a largo plazo. La conversión aseguraría el aligeramiento de la carga sobre el erario por concepto de amortización así como el equilibrio sostenido del presupuesto. La solicitud fue cedida en mayo del mismo año y la operación fue finalizada en 1894. Bajo las premisas de que resultaba necesario conocer y depurar todos los créditos y reclamaciones a cargo del erario federal, así como unificar los diversos títulos expedidos por el gobierno, Limantour reclasificó todos los créditos en las siguientes categorías:

1. Los créditos exigibles en efectivo y procedentes de subvenciones a empresas de ferrocarriles y demás obras de utilidad pública; las sumas devengadas por fletes y pasajes a cargo del gobierno; y en general, los créditos que provengan de préstamos refaccionarios o no pero hechos en efectivo, los créditos hipotecarios y los que procedan de contratos de compra y de arrendamiento, por virtud de los cuales el gobierno haya quedado obligado expresamente a hacer pagos en numerario y cuyos plazos estén vencidos; así como los vales a pagar insolutos, librados por la Tesorería General a cargo de diversas oficinas.
2. Los créditos por sueldos, viáticos, pensiones, montepíos, emolumentos, honorarios, gratificaciones, participación en multas y remuneraciones, los certificados de alcances expedidos conforme a las disposiciones de 28 de mayo de 1886 y 10 de noviembre de 1888; los emitidos de conformidad con la ley de 8 de noviembre de 1892 y en general todos los créditos no incluidos expresamente en la primera categoría.
3. Los títulos consistentes en certificados o bonos emitidos con posterioridad al 30 de junio de 1882 en calidad de subvención a favor de las empresas de ferrocarriles y demás obras de utilidad pública.⁷⁰

La conversión de títulos contempló la unificación de la deuda en un nuevo tipo de bono al 5% en plata para ser lanzado en emisiones de 20 000 pesos. La conversión se llamó “Deuda interior amortizable al 5%” y fue emitida en cinco series en 1894, 1895, 1898, 1899 y 1902, por lo que en menos de diez años la deuda se elevó en \$100 000 000. El destino de aquel capital fue el pago de subvenciones ferroviarias y de obras de utilidad pública. Leonor Ludlow, Carlos Marichal y Marcello Carmagnani señalan que esta conversión fue exitosa puesto que proporcionó

⁷⁰ *Informe que en cumplimiento del artículo 2º del decreto de 29 de mayo de 1893 que autorizó al ejecutivo para consumir el arreglo de la deuda nacional*, p. 24-25.

recursos adicionales al erario.⁷¹ Lo anterior porque el gobierno convirtió en títulos de la deuda las subvenciones en efectivo que debía pagar a algunas empresas ferroviarias, además el arreglo de la deuda permitió al gobierno disponer de las garantías que había otorgado en los contratos de subvención, como el 3% de los derechos de importación recaudados en las aduanas, y extendió el pago de semestres a anualidades. Aunadas a las ventajas anteriores, los bonos de la deuda interior amortizable resultaron realizables –aunque con ciertas dificultades– en los mercados financieros del extranjero, tal como Limantour había vaticinado en el informe presentado al Congreso. De esa manera la pesada carga que soportaba el erario público a causa de los compromisos anteriormente establecidos se aligeró y en 1895 el presupuesto presentó su primer superávit.⁷²

En un ámbito de renovada confianza en la economía mexicana por la restitución del crédito público y la aparición del primer superávit en la administración de Limantour, desde 1895 algunas casas bancarias comenzaron a ejercer presión para llevar a cabo el arreglo de los préstamos de 1888, 1890 y 1893. El banquero Ernest Cassel fue particularmente insistente en el tema, a lo que Limantour respondió que si bien resultaría útil para México reformular las condiciones de aquellos empréstitos, lo cierto es que una conversión anticipada podría generar desconfianza en la estabilidad económica del país así como afectar el precio de los bonos y la expansión de su mercado. A decir del secretario era necesario esperar la fecha que los mismos contratos habían establecido (1 enero de 1898) para la posible modificación de sus cláusulas, ya que si se anticipaba, la lentitud de la operación pondría a los tenedores de bonos en la disyuntiva de optar por la conversión o el pago, con lo que el gobierno estaría sujeto a dos contratos a la vez con dos distintas garantías “quedándose así en una posición indefinida y no exenta de peligros hasta que concluya la operación”.⁷³ Pese a la negativa del secretario, durante 1896-1898, algunas firmas continuaron con la presentación de propuestas informales para convertir los bonos del 6%. Una vez cumplido el plazo, Limantour comenzó a establecer relaciones con casas bancarias de Estados Unidos, Londres y Alemania, sin embargo estas negociaciones terminaron abruptamente por el inicio de la guerra hispano-americana.

El término del conflicto propició el restablecimiento de tratos en 1899 para convertir la deuda entre el gobierno mexicano y casas estadounidenses y europeas. A decir de Jan Bazant, el

⁷¹ LUDLOW y MARICHAL, “Introducción”, 1998, p. 21. CARMAGNANI, *Estado y mercado*, pp. 291-292.

⁷² *MSHCP*, 1894-1895, p. 527. José Y. Limantour a Luis Camacho, México, 15 octubre 1896, AJYL.CDLIV.1^a.1883.10.2564. *Informe que en cumplimiento del art. 2º del decreto de 29 de mayo de 1893 que autorizó al ejecutivo para consumir el arreglo de la deuda nacional*, p. 47.

⁷³ José Y. Limantour a Ernest Cassel, México, 12 marzo 1896, AJYL.CDLIV.1^a.1883.10.2564.

alza de los valores mexicanos en los mercados europeos, el aumento de los ingresos aduanales y el continuo superávit de los presupuestos fungieron como factores para que aquellos grupos entrasen en franca competencia para realizar la operación. Aunados a los elementos anteriores, Limantour mencionó al agente financiero de México en Londres, Luis Camacho, que aquella competencia se había conseguido en buena medida por la resistencia del gobierno a aceptar las propuestas informales, ya que esto hacía que indirectamente se mejoraran las condiciones de contratación ofrecidas. Para vencer en la contienda, la casa Bleichroeder acordó con J. P. Morgan, el Deutsche Bank y el Banco de París y los Países bajos para constituirse como grupo único de negociación europeo frente a las distintas casas bancarias estadounidenses.

En primera instancia, el gobierno mexicano estableció negociaciones con el grupo europeo con dos condiciones: “1. Renunciar para el futuro empréstito al depósito del importe de los dos cupones trimestrales que, según los antiguos contratos, debía permanecer en poder de la expresada casa durante todo el tiempo que tardaran los empréstitos en amortizarse y 2. Suprimir la garantía constituida sobre las contribuciones directas del Distrito Federal”.⁷⁴ Las condiciones no fueron aceptadas por los europeos quienes a su vez exigieron nuevas bases que resultaron inaceptables para el gobierno mexicano. La situación se tornó muy tensa y dificultó el establecimiento de un trato en el que ambas partes estuviesen de acuerdo.

Sin romper del todo con el grupo europeo, Limantour atendió la propuesta del estadounidense, aunque finalmente la rechazó pues solamente consistía en el cambio de unos acreedores por otros sin la sustitución de títulos a menor interés o en mejores condiciones. El secretario justificó su negativa bajo el argumento de que los bonos mexicanos contaban ya con cierta clientela en los mercados europeos cuya confianza les había dotado de solidez y estabilidad, de tal forma que trasladarlos a un nuevo mercado poco versado en los asuntos mexicanos repercutiría en grandes pérdidas; sin contar que las plazas estadounidenses constantemente presentaban bruscas oscilaciones que afectaban la cotización de los bonos.

Mediante un estudio minucioso de los riesgos que representaba trasladar la deuda exterior a contratistas estadounidenses –entre los que también se encontraban la pérdida de los mercados europeos para la cotización de bonos y la posible solicitud de préstamos– Limantour optó por tratar de unir las propuestas de ambos grupos. No obstante, los europeos se mostraban reacios a

⁷⁴ *Informe del secretario de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la Unión sobre el uso de las facultades otorgadas al Ejecutivo por la ley de 2 de junio de 1899 para convertir la deuda nacional pagadera en libras esterlinas*, p. 3.

conceder algún tipo de participación a los Estados Unidos en la operación. Era común que en medio de las negociaciones surgieran grandes desacuerdos entre ambos grupos en torno al monto del capital o a la definición del porcentaje de los bonos a expedir. Finalmente, después de acaloradas discusiones formalmente, se cedió a los norteamericanos la venta de títulos que les fueran reservados por medio del sindicato de banqueros contratistas del empréstito. Luis Camacho mencionó que para no perder la oportunidad que los bonos cotizasen en Nueva York, Limantour estableció un acuerdo más detallado con Estados Unidos por cuyas características informales no podía ser inserto en el *Informe* entregado al Congreso. El acuerdo consistía en cuatro puntos principales, a saber:

1. El grupo americano llevaría la participación de £ 40 000 000 libras sin representación en el contrato.
2. El grupo americano recibiría sin embargo del europeo la comisión de 1% a que hubiere tenido derecho como parte contratante.
3. El gobierno le pagaría una comisión de ½% de las £ 40 000 000 por vía de compensación para que pueda desinteresar a intermediarios con la condición de que dichos intermediarios renuncien a toda reclamación en contra del gobierno
4. El gobierno Mexicano ofreció abrir una cuenta con el National City Bank para pagos de cualquiera otra categoría que tuviese necesidad de hacer al gobierno de los Estados Unidos.⁷⁵

La discordia entre grupos no fue el único obstáculo para lograr el arreglo de la deuda en 1899. Desde el establecimiento de conversaciones formales en 1898 entre Limantour y los banqueros europeos, únicamente se consideraron los empréstitos de 1880, 1890 y 1893; sin embargo el gobierno estaba interesado en aprovechar la coyuntura para incluir en la conversión el empréstito de £2 700 000 para la construcción del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec. La dificultad para incluir el préstamo de Tehuantepec en la conversión residía en que no tenía las mismas condiciones que los otros préstamos, ya que en este contrato se estipuló que los bonos se pagarían al 5% con garantía de la misma obra, es decir, el Ferrocarril estaba hipotecado a favor de los tenedores de bonos. Dada la importancia estratégica de la obra tanto para el desarrollo económico de la región como para el comercio en general, Limantour estaba muy interesado en que el control de la misma quedara en manos del gobierno mexicano. Aunque el secretario estaba consciente que los tenedores difícilmente aceptarían otra garantía a cambio de la hipoteca, puesto que era considerada como la más eficaz que el gobierno podía ofrecerles, presentó varias propuestas a los banqueros que le fueron rechazadas. Los banqueros a su vez pedían que el

⁷⁵ Luis Camacho a Roberto Núñez, Londres, 10 junio 1899, AJYL.CDLIV.1^a.1883.12.2954.

gobierno mexicano ofreciera a los tenedores una prima del 3% por la redención de sus bonos o la asignación de un porcentaje de la recaudación aduanal.⁷⁶ En un primer momento, Limantour se negó a ofrecer una garantía de la conversión sobre los ingresos aduanales, sin embargo en el acuerdo final se estableció como garantía de préstamo el 62% de derechos totales de importación y exportación. Al parecer, el aval fue una condición a la que finalmente Limantour hubo de ceder a cambio de la inclusión de los bonos de Tehuantepec y la eliminación del depósito permanente del valor de la deuda en poder de las casas encargadas de su servicio para la unificación y conversión de todos los préstamos.

Los términos de la conversión de 1899 una vez sortados los obstáculos ya mencionados fueron los siguientes: el gobierno mexicano emitiría un empréstito por £ 22 700 000 con un interés del 5%, la amortización de réditos y capital se efectuaría por anualidades fijas, quedaba como garantía del empréstito el 62% de la recaudación total de derechos de importación y exportación y finalmente el plazo para la amortización total de la deuda se fijaba hasta el 30 de junio de 1944.⁷⁷ En el contrato también se dispuso que diez años después el gobierno tenía la posibilidad de modificar los términos de amortización del empréstito.

La operación significó el aumento del valor nominal de la deuda externa aun cuando se había contratado a un tipo de interés menor que los préstamos que la comprendían. Al advertir lo anterior fue apremiante para Limantour explicar con detalle las ventajas de la conversión para la economía nacional. De esa manera, en el *Informe* entregado al Congreso el secretario destacó que por un lado la conversión incidiría en una mejora considerable de la Hacienda pública porque se había conseguido un ahorro total de la deuda de \$17 519 800 que aligeraría la carga anual sobre el erario y aseguraría el mantenimiento de la nivelación presupuestal. Por otro lado, la participación de los banqueros estadounidenses garantizaba la apertura de los mercados de Estados Unidos para la cotización de los bonos mexicanos. Y finalmente, la conversión de la deuda exterior al 5% eliminó las anteriores garantías, es decir la recaudación de contribuciones directas del Distrito Federal y la hipoteca del Ferrocarril de Tehuantepec.

Si bien Limantour expresó en términos positivos los efectos de la conversión de la deuda, lo cierto es que los compromisos del gobierno con empresas constructoras de obras públicas

⁷⁶ Luis Camacho a Limantour, Berlín, 14 octubre 1898, AJYL.CDLIV.1^a.1883.12.2869.

⁷⁷ *Informe del secretario de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la Unión sobre el uso de las facultades otorgadas al Ejecutivo por la ley de 2 de junio de 1899, para convertir la deuda nacional pagadera en libras esterlinas.*

aumentaron a tal magnitud, en buena medida por la política ferrocarrilera del gobierno, que desde 1900 el secretario ya preveía la necesidad de solicitar un nuevo préstamo. La coyuntura no era la más favorable para la solicitud de un nuevo empréstito debido a un malestar generalizado de los mercados financieros de Nueva York, Inglaterra y Alemania, a cambio el Ejecutivo solicitó al Congreso la facultad para emitir certificados especiales de la Tesorería (1903) y obligaciones del tesoro (1904) por más de 18 millones de dólares oro al 4.5% con la promesa que el monto de ambas emisiones sería cubierto con un futuro empréstito. Aquellos certificados fueron utilizados para reembolsar los montos que Limantour había tomado de las reservas federales con el objeto de efectuar los pagos atrasados del Ferrocarril de Tehuantepec, los puertos de Salina Cruz, Coatzacoalcos, Manzanillo, el muelle de Tampico, la construcción del Palacio Legislativo Federal y la compra de títulos del Ferrocarril Interoceánico y de acciones del Ferrocarril Nacional.⁷⁸ Según la Iniciativa del ley sobre las obligaciones del Tesoro a corto plazo, mediante esta estrategia el gobierno no alteraba el equilibrio presupuestario, ya que por su magnitud los gastos destinados a obras públicas eran manejados de manera separada al presupuesto general, al tiempo que se allegaba los recursos necesarios para iniciar su *plan ferrocarrilero*, cuyo propósito era robustecer la intervención del poder público en el manejo y utilización de las principales vías férreas como se verá en el capítulo dedicado a la política ferrocarrilera.⁷⁹

Posterior a la medida emergente de la emisión de obligaciones del Tesoro, Limantour consiguió de la casa Speyer & Co. un nuevo préstamo por 40 000 000 de dólares oro al 4%, sin garantía alguna más que “el buen nombre de la nación” y con el que serían cubiertos los compromisos recién adquiridos. El producto de este empréstito estaba destinado a la amortización de las obligaciones del tesoro de 1903 y 1904, de certificados especiales de la tesorería (1903), de bonos del 6% emitidos en pago de las subvenciones concedidas al Ferrocarril Mexicano del Sur y al Ferrocarril de Veracruz y Pacífico, y a pagar el remanente de las obras de los puertos de Salina Cruz, Coatzacoalcos y Manzanillo.⁸⁰ El interés de Limantour por la obtención de este crédito fue darle seguimiento a su política ferrocarrilera y de construcción de obra pública, así como abrir nuevos mercados para los títulos de la deuda mexicanos; lo anterior porque en los artículos 8 y 10 del contrato se estipuló que la casa Speyer quedaba encargada de realizar las operaciones

⁷⁸ José Y. Limantour a Eduardo Noetzlin, México, 10 mayo 1904, AJYL.CDLIV.2^a.1904.13.20.

⁷⁹ *MSHCP*, 1902-1903, pp. 183-184, 312-313.

⁸⁰ *MSHCP*, 1904-1905, pp. 77-78.

necesarias para colocar los títulos de este préstamo en los mercados de Londres, Frankfurt, Berlín y París.⁸¹

Durante la administración de Limantour, la última conversión de la deuda se realizó en 1910. El objetivo de esta operación era modificar las condiciones de amortización del préstamo de 1899 para lograr una menor carga sobre el erario por concepto de pago de deuda pública, de esa manera se emitió un préstamo por £ 22 200 000 con un interés anual del 4%, cuya garantía sería la misma que el contrato anterior, es decir el 62% de los ingresos aduanales.⁸² Aunque la operación representaría un ahorro considerable en el monto de las anualidades, no logró consolidarse a cabalidad por el estallido de los movimientos revolucionarios.

La política presupuestaria de Limantour estuvo íntimamente ligada a la capacidad ahorradora y de endeudamiento del Estado. En primera instancia, las medidas de Limantour para lograr la tan ansiada nivelación se centraron en el control y la contracción del gasto así como en la expansión de los ingresos federales por la vía impositiva; estas estrategias resultaron tan funcionales que permitieron la obtención de ahorros anuales y la formación de un presupuesto extraordinario bajo el control de la Secretaría de Hacienda. En segunda instancia, así como hizo con la reserva federal, Limantour procuró separar del presupuesto ordinario de ingresos y egresos los montos totales de los préstamos obtenidos a lo largo de su gestión y conseguir mejores condiciones para la amortización de los mismos. En los arreglos de la deuda anteriormente revisados, el secretario procuró la ampliación de los plazos de pago, la reducción de las tasas de interés (de 6% hasta un 4%) y de los gastos por servicio de la deuda, con el objetivo de aminorar la carga que la amortización de la misma significaba en el presupuesto anual.

Aunque la nivelación del presupuesto fue muy aplaudida en su momento, el monto nominal de la deuda aumentó de manera considerable a fines de la administración limantouriana. El incremento fue justificado con el argumento de que la expansión de la construcción de obras públicas –especialmente de puertos y ferrocarriles– a cargo del Estado, potencializaría el desarrollo de la riqueza nacional en su conjunto. A diferencia del periodo anterior, en el que los ingresos del gobierno se orientaron a cumplir los fines políticos, de justicia y administración del

⁸¹ *MSHCP*, 1904-1905, pp. 81-88. José Y. Limantour a Luis Camacho, México, 21 marzo 1905, *AJYL.CDLIV.2^a.1905.14.14*.

⁸² BAZANT, *Historia de la deuda*, pp. 164-167.

Estado, durante el periodo de Limantour los nuevos recursos obtenidos por vía del endeudamiento fueron absorbidos por el gasto de fomento.⁸³

La reforma fiscal

El plan de Limantour en cuanto a la reorganización fiscal tenía como finalidad la creación de un sistema impositivo regido por los principios de equidad, igualdad y proporcionalidad,⁸⁴ que asegurara la disminución de la dependencia hacia los impuestos aduanales, la elevación de los ingresos federales, la creación de un mercado interno, la centralización del poder fiscal en la Federación, la modernización del sistema fiscal y el desarrollo de la riqueza pública.

Es bien sabido que la hacienda pública mexicana presentó constantes déficits durante las primeras décadas de vida independiente y aunque se llevaron a cabo varios intentos para mejorar esta condición, lo cierto es que no se superó sino hasta la década de los años noventa. La nivelación presupuestaria se alcanzó y sostuvo no sólo por los distintos arreglos de la deuda pública y el "plan de economías", sino por un proceso de reforma fiscal que le garantizó al Estado los medios para su subsistencia.

Al lado de Matías Romero, Limantour emprendió en los primeros años de su gestión un proceso de reforma fiscal que tenía como objetivo gravar el consumo mediante el aumento de la base gravable del impuesto del Timbre. De esa manera hacia 1892-93 se establecieron impuestos sobre bebidas alcohólicas, tabacos labrados, propiedad minera (este último a causa de la ley minera de 1892), sucesiones y donaciones, hilazas y tejidos de algodón, cuyos montos se cubrían en estampillas. Los impuestos sobre alcoholes y tabacos respondían a dos motivaciones, en primer lugar a que no eran productos de primera necesidad y en seguida a que en los últimos años se había aumentado de tal manera su consumo, que se consideró que su contribución al erario público no correspondía a la contribución a la que estaban sujetos.⁸⁵

El impuesto del Timbre fue la principal estrategia del Estado porfiriano tanto para aumentar la recaudación por actividades económicas al interior del país como para promover la centralización del poder fiscal de la Federación. Si bien el impuesto se estableció desde 1876

⁸³ CARMAGNANI, *Estado y mercado*, p. 319.

⁸⁴ CARMAGNANI señala que "la igualdad fiscal tiene como referente esencialmente un objeto, el consumo, mientras que la proporcionalidad tiene como referente la capacidad de consumo de los diversos estamentos", CARMAGNANI, "Finanzas y Estado", p. 165.

⁸⁵ *MSHCP*, 1892-1893, pp. VII-XI.

sobre actos, documentos y contratos, y como medio para el pago de la contribución federal, durante la década de los ochenta fue aplicado a la venta de varias mercancías, lo que obligó a la administración a establecer una nueva categoría en 1885 denominada "renta interior del Timbre". Debido a que en los años sucesivos se hicieron varias modificaciones y adiciones a la ley de 1885, esta fue sustituida en 1887 con una nueva ley en la que no sólo se refundieron aquellas modificaciones sino que se hizo la distinción entre comercio al mayoreo y menudeo.⁸⁶

A decir de Limantour, la ley de 1887 tenía varios defectos, como la falta de numeración de todos los actos sujetos al impuesto y la falta de bases para el pago, por lo que consideró necesario unificar las cuotas para el pago de documentos y de renta interior, al mismo tiempo que era necesario fijar reglas claras sobre los procedimientos administrativos mediante los que se aplicaría el impuesto, ya que tal como estaban establecidos se prestaban a la confusión, colusión y fraude.

La ley del Timbre del 23 de abril de 1893 estableció que la emisión de estampillas sería facultad exclusiva de la Federación, por lo que ningún estado o autoridad fiscal podría cobrar a través de ellas ningún impuesto o prestación. Las estampillas serían de tres clases, a saber, las comunes, las de mercancías gravadas con el impuesto y las de contribución federal. Las comunes serían utilizadas para actos, contratos, documentaciones y operaciones gravadas con el impuesto según la cuota determinada en la ley, ya fuese por hoja, valor expresado en el documento o cuota fija. Dado que algunos impuestos requerían de estampillas especiales, se definió que estos serían solamente sobre guías de internación de mercancías extranjeras, el impuesto anual sobre pertenencias mineras y el de liberación de responsabilidades fiscales de la propiedad raíz. En cuanto a las mercancías cotizadas, el procedimiento por el cual se llevaría a cabo su cobro se detallaba en sus legislaciones particulares. Finalmente las estampillas de contribución federal estaban destinadas para cubrir aquel impuesto, es decir un recargo del 30% sobre todo entero recaudado en los estados y municipios.

Una vez que se establecieron las cuotas para cada acto o contrato, la ley se concentró sobre todo en la cuestión de los procesos administrativos. En primer lugar, a diferencia de la ley de 1887, se determinaron los tipos de infracciones, las acciones tipificadas como fraude y sus castigos. De ese modo, se establecieron las infracciones simples y con responsabilidad criminal causadas por falta de vigilancia en el cumplimiento de la ley tanto por los funcionarios como por

⁸⁶ SIERRA y MARTÍNEZ, *El papel sellado*, pp. 41-46.

los causantes. En el primer caso los encargados de establecer las penalizaciones serían los administradores generales y principales de la renta y en el segundo los tribunales federales. Dado que era de gran importancia asegurar la correcta aplicación y cobro del impuesto, la ley de 1893 fue más específica en cuanto a las labores de inspectores y visitadores, los primeros estarían a cargo de la observancia de la ley sobre los causantes, mientras que los segundos estaban a cargo de hacer visitas extraordinarias a las oficinas que se les designaren.⁸⁷ Para hacer más eficiente la recaudación y las visitas, el mismo año se estableció un reglamento provisional de visitadores e inspectores de la renta del Timbre que determinaba no sólo zonas de visita sino que definía claramente las atribuciones de unos y otros, como se verá en el siguiente capítulo.⁸⁸ Con el objetivo de obtener el control de la vigilancia, por circular de la secretaría de Hacienda, Limantour ordenó que el nombramiento de inspectores, que anteriormente era competencia de los administradores principales de la renta, quedaba reservado al ejecutivo federal.⁸⁹

La ley y el reglamento de visitadores establecieron un estricto sistema de vigilancia sobre las actividades de los causantes. De ese modo, en agosto de 1893, la Secretaría de Hacienda impuso la obligación a los comerciantes de llevar un libro especial de ventas en el que se anotarían diariamente las ventas realizadas. Los dueños de negociaciones mercantiles debían anotar: importe de la operación, fecha, nombres y residencia del comprador y corredor, condiciones de pago y fecha de vencimiento, número de talón a que estuviesen adheridas las estampillas y número de copiador o de folio en que estuviese copiada la factura. Los dueños de negociaciones mineras estaban obligados a llevar un libro de contabilidad, uno de ventas y un talonario,⁹⁰ mientras que los productores de alcohol también fueron obligados en 1895 a llevar en un libro auxiliar la cuenta de elaboración.⁹¹

Como era de esperarse, las nuevas disposiciones causaron resistencia entre los contribuyentes. Dado que el impuesto sobre alcoholes se aplicó con el sistema de derrama de \$500 000 anuales, mediante el cual se asignó una cuota fija por estado de la república, los productores de algunos estados solicitaron rebajas y descuentos con el argumento de que a diferencia de otros estados, como Morelos, la venta de la producción local no alcanzaba a cubrir

⁸⁷ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, pp. 105-167.

⁸⁸ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, pp. 332-336.

⁸⁹ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 407.

⁹⁰ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 607.

⁹¹ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 25, p. 285.

la cuota asignada. El gobernador de Puebla señalaba que su estado tenía asignados \$40 000 anuales

y como quiera que estos tengan que derramarse entre un reducido número de propietarios resulta que sus productos salen notablemente recargados y que en ningún caso pueden sostener la fuerte competencia que de Veracruz y Morelos se les hace pues que los productores de estos estados por ser muchos gozan de una derrama más equitativa y pueden dar su aguardiente a menos precios.⁹²

Debido a las constantes quejas de los productores se realizó un reglamento de la ley de bebidas alcohólicas (1895) en la que si bien la Secretaría de Hacienda se arrogaba el derecho de definir la cuota por estado, se definió claramente el proceso mediante el cual se asignarían las cuotas a cada productor local. Para evitar futuras reclamaciones, las juntas calificadoras presididas por el administrador de la oficina del timbre se componían de todos los productores establecidos en cada distrito, cantón o partido, quienes con manifestación de producción en mano decidirían el monto a cubrir. El documento resultante quedaba a disposición de una junta revisora que determinaría la cotización individual definitiva.⁹³ Cabe señalar que el sistema de juntas calificadoras integradas por los contribuyentes, ya estaba instalado en el sistema de administración fiscal, específicamente en la ley de contribuciones directas del Distrito Federal.

Aun cuando el sistema de revisión y asignación de cuotas incluía la posibilidad de quejas por las asignaciones individuales, una vez que la junta revisora diera el listado definitivo su decisión era inapelable. Si bien el procedimiento pretendía contar con la anuencia de los causantes en el monto del impuesto, lo cierto es que las quejas no cesaron, en particular por el monto asignado a cada estado, ya que en 1898 se proyectó aumentar el monto general del impuesto. Para evitar nuevas quejas, Limantour convocó a todos los gobernadores a nombrar personas con experiencia, ilustración, juicio y honorabilidad para formar una comisión que tenía como objetivo formar una nueva ley, y porque el secretario tenía "interés en corregir los graves defectos que tiene la actual legislación sobre el impuesto federal a los alcoholes y más cuando la federación se halla en la necesidad de aumentar el rendimiento actual que le proporciona dicho ramo de la riqueza pública".⁹⁴ Si bien el monto general del impuesto no sufrió un incremento, al

⁹² M. Martínez a Limantour, Puebla, 31 diciembre 1897, AJYL.CDLIV.1a.1883.31.8235.

⁹³ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 25, pp. 59-66.

⁹⁴ José Y. Limantour a Luis Curiel, México, 23 mayo 1898, AJYL.CDLIV.1a.17.447.

parecer se tuvieron en cuenta las solicitudes de los productores puesto que en algunos casos se redujo la cuota estatal.

CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

| Estado | Cuota (pesos) 1894 | Cuota (pesos) 1895 | Cuota (pesos) 1898 | Cuota (pesos) 1903 |
|---------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Campeche | 9 500 | 9 500 | 7 000 | 11 500 |
| Coahuila | 9 000 | 9 000 | 8 000 | 11 500 |
| Colima | 1 000 | 1 000 | 1 000 | 2 500 |
| Chiapas | 15 000 | 15 000 | 17 000 | 27 000 |
| Chihuahua | 4 500 | 4 500 | 4 000 | 6 000 |
| Distrito Federal | 5 000 | 5 000 | 18 000 | 37 000 |
| Durango | 9 000 | 8 700 | 8 000 | 11 500 |
| Guanajuato | 12 000 | 12 000 | 11 000 | 30 000 |
| Guerrero | 13 800 | 13 800 | 9 000 | 14 500 |
| Hidalgo | 15 000 | 17 000 | 12 000 | 21 000 |
| Jalisco | 48 000 | 48 000 | 46 000 | 57 500 |
| México | 19 000 | 20 000 | 18 000 | 25 500 |
| Michoacán | 31 800 | 31 800 | 30 000 | 48 000 |
| Morelos | 72 000 | 70 000 | 74 000 | 103 000 |
| Nuevo León | 7 200 | 7 200 | 7 000 | 10 500 |
| Oaxaca | 18 000 | 18 000 | 17 000 | 29 000 |
| Puebla | 42 000 | 42 000 | 40 000 | 71 000 |
| Querétaro | 1 000 | 1 000 | 1 000 | 1 500 |
| San Luis Potosí | 24 000 | 22 000 | 18 000 | 30 500 |
| Sinaloa | 7 000 | 7 000 | 7 000 | 11 000 |
| Sonora | 5 000 | 5 000 | 8 000 | 15 000 |
| Tabasco | 19 000 | 20 000 | 20 000 | 25 500 |
| Tamaulipas | 8 100 | 8 000 | 8 000 | 9 500 |
| Tlaxcala | 2 000 | 2 000 | 2 000 | 3 500 |
| Veracruz | 70 000 | 71 000 | 72 000 | 126 000 |
| Yucatán | 21 000 | 21 000 | 26 900 | 41 500 |
| Zacatecas | 8 700 | 8 000 | 8 000 | 14 500 |
| Territorio de Tepic | 2 400 | 2 400 | 3 000 | 4 500 |
| Total | 500 000 | 500 000 | 500 000 | 800 000 |

Fuente: DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 24, p. 94; t. 25, p. 66; t. 29, p. 131; t. 35, p. 535.

El impuesto a las bebidas alcohólicas –y a hilazas y tejidos de algodón que también se aplicaba por el sistema de derrama– muestra el interés del gobierno por cumplir con los postulados liberales en cuanto a la igualdad, equidad y proporcionalidad de las obligaciones tributarias en colaboración con los causantes. Como es posible notar en el cuadro 3, el impuesto aumentó su cuota en \$300 000 en la distribución de 1903, lo cual se debió a una estrategia del

gobierno federal para compensar las posibles pérdidas por la disminución de la contribución federal (de 30% a 25%) decretada el mismo año y así mantener la nivelación presupuestal.⁹⁵

Si bien la ley del Timbre de 1893 definió la unificación de cuotas y estableció la base gravable del impuesto, en la siguiente década se realizaron varias modificaciones y adiciones de mercancías (como dinamitas, explosivos y metales preciosos a causa de la reforma monetaria) por lo que se realizó una nueva ley para refundir aquellos decretos. La ley de 1906 estableció también tres tipos de estampillas: comunes, de contribución federal y de impuestos especiales, especificó los libros que debía llevar cada negociación, definió con mayor claridad el tipo de visitas (reglamentarias y extraordinarias), al mismo tiempo que definió el sujeto fiscal al mencionar que "por regla general, el impuesto causado en las operaciones de compraventa, será satisfecho por el vendedor, sin perjuicio de exigir su reembolso al comprador si así se estipulare, pero en las ventas al por mayor verificadas por las oficinas o establecimientos de la Federación, el impuesto se pagará en todo caso por el comprador".⁹⁶

Las modificaciones realizadas a la ley abonaron a la centralización del poder fiscal en la Federación. En primer lugar porque se arrogó la facultad exclusiva de emitir estampillas, con lo que no sólo tendría el control de la emisión sino un conocimiento más preciso sobre los montos recaudados por el mismo.

En segundo lugar porque al establecerse sobre mercancías de producción nacional, de algún modo reducía la potestad de los estados para establecer impuestos sobre los mismos. Al respecto, Luis Curiel, gobernador de Jalisco, expresó su molestia ante la cuota estatal asignada, ya que reducía su capacidad para establecer más contribuciones sobre el mismo producto pues tenía proyectado aumentar "un tanto por ciento sobre el impuesto federal, que me diera lo que corresponde al ramo de alcoholes en el ingreso que se busca para cubrir las necesidades locales, más el 30% adicional".⁹⁷ De ese modo el nuevo impuesto y la pretensión del gobernador eran incompatibles ya que, sumada la contribución federal, los alcoholes se verían obligados a cubrir tres cargas tributarias. Con todo, el impuesto sobre alcoholes no fue derogado e incluso la cuota asignada al estado de Jalisco se mantuvo con el mismo monto hasta 1898.

En tercer lugar porque la Federación tuvo un mayor control a nivel nacional de la recaudación del impuesto mediante el sistema de inspecciones y visitas para asegurar la

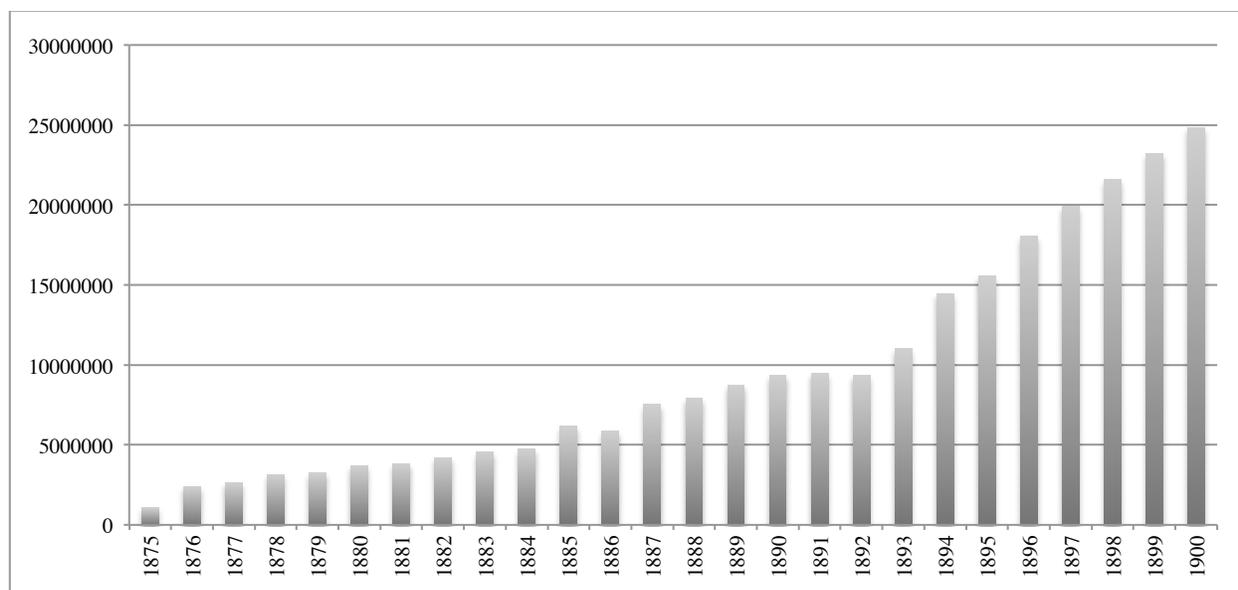
⁹⁵ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 35, pp. 522-523.

⁹⁶ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 38, p. 785.

⁹⁷ Luis Curiel a José Y. Limantour, Guadalajara, 29 abril 1893, AJYL.CDLIV.1a.1883.17.4360.

observancia de la ley sobre causantes y autoridades recaudadoras. Sin dejar de lado la posible evasión al impuesto, ya que mientras más estricta la vigilancia más sofisticadas las estrategias de fraude, lo cierto es que mediante las modificaciones al mismo fue posible aumentar paulatinamente los ingresos federales por vía del gravamen al consumo local (Gráfica 1).

**GRÁFICA 1. INGRESOS RENTA DEL TIMBRE
(1875-1900)**



Fuente: *MSHCP*, 1899-900, p. 560

En cuanto al objetivo de promover la creación de un mercado interno, Limantour concentró sus esfuerzos en la abolición de los impuestos que entorpecían la libre circulación de las mercancías, es decir, las alcabalas. La eliminación de estos gravámenes fue uno de los principales retos de los gobiernos del México independiente pues aun cuando encarecían y entorpecían el comercio interno, lo cierto es que buena parte de los erarios estatales dependían de sus ingresos.

El reto no era menor pues rebasaba el ámbito meramente económico-fiscal y se instaló en la esfera política, ya que debido al establecimiento de una organización política de tipo federal, y a la clasificación de rentas entre la Federación y los estados que conllevó, cualquier cambio en materia fiscal de corte nacional era visto como una clara afrenta a la soberanía de los estados, ya que estos reclamaron su derecho constitucional de aplicar una política fiscal dentro de sus jurisdicciones y de disfrutar de sus ingresos locales.

Si en las primeras décadas del siglo XIX se decretó la abolición del impuesto e incluso como parte del proceso de modernización fiscal se estableció un paquete de contribuciones directas -compuesto por el derecho de patente sobre giros mercantiles y la contribución sobre fincas rústicas y urbanas con la finalidad de eliminar paulatinamente la importancia de los ingresos alcabalatorios en el erario público, lo cierto es que debido al diseño y necesidades de los impuestos directos, éstos no tuvieron el éxito esperado, puesto las autoridades fiscales carecían de la información estadística necesaria para cobrarlas con regularidad y precisión.⁹⁸

La abolición de las alcabalas se elevó a precepto constitucional en 1857 porque se consideraba que al ser un impuesto al consumo causaba grandes vejaciones sobre las clases más pobres, además de que detenía el comercio, propiciaba la corrupción de los empleados, el contrabando y era muy costosa su recaudación. No obstante, debido a la falta de un plan hacendario que sustituyera con éxito el tan odiado impuesto, incluso sus más acérrimos enemigos como Guillermo Prieto y Miguel Lerdo de Tejada tuvieron que aceptar su permanencia.⁹⁹

Con el restablecimiento de la República se presentaron varias iniciativas para abolir el impuesto. En la primera (1869), Matías Romero propuso la exención del pago de la contribución federal a cambio de la supresión de la alcabala como incentivo a los estados, a quienes se les dejaba en libertad para conservar la contribución federal como una fuente de ingresos para su propio erario. La iniciativa no tuvo el efecto esperado e incluso ese año la alcabala fue sustituida por el derecho de portazgo en el Distrito Federal y Territorios de la Federación, el cual ciertamente era una alcabala disfrazada.¹⁰⁰ Nuevamente Romero, en 1877, lanzó otra iniciativa en la que propuso la sustitución de la alcabala por el derecho de patente por considerarle una solución "equitativa y practicable". Sin embargo tampoco tuvo éxito, pues los senadores

⁹⁸ El paquete de contribuciones directas se estableció de manera provisional en 1836, y aunque debido a la oposición de comerciantes y propietarios fue suprimido, se reinstaló por decreto en 1843 con los objetivos de separar adecuadamente los giros mercantiles de los industriales, proporcionar ingresos fijos al gobierno y sustituir las alcabalas. El decreto también estableció un reglamento general para el cobro efectivo de las alcabalas así como la uniformidad de sus cuotas. *Decreto sobre uniformidad de las cuotas de alcabala en todos los departamentos, y reglas para su cobro acordado en 11 de julio de 1843.*

⁹⁹ Miguel Lerdo de Tejada mencionó que "una medida de esta naturaleza en el actual estado del tesoro público, no puede prudentemente dictarse sin crear a la vez los arbitrios que hayan de reemplazar a los que aquellos proporcionan hoy, lo cual se hará únicamente por medio de un cambio radical de sistema general de impuestos". *MSHCP*, 1857-58, p. 17. Guillermo Prieto consideraba que "es un axioma en la ciencia de la hacienda que vale más un impuesto por oneroso que sea, conocido y consentido del pueblo que otro con mayores ventajas, pero desconocido. Es sabido mi odio profundo a las alcabalas, pero en estos momentos pesa más mi amor a la conservación de la sociedad que aquel sentimiento hijo de mis convicciones más íntimas". GONZÁLEZ, *Memorias de la Hacienda*, p. 14.

¹⁰⁰ MÁRQUEZ, "El proyecto hacendario", 2002, p. 127.

mencionaron que al ser una contribución directa no sólo se prestaba a ciertos abusos por parte de las juntas calificadoras, sino que, al no haber una gran diferencia con la alcabala, quien cubriría el costo final del monto asignado sobre los comerciantes serían los consumidores.¹⁰¹

La problemática fue tal que en la década de los ochenta se unieron la Comisión de Puntos Constitucionales y la Comisión de Hacienda para resolver la "cuestión alcabalatoria". Las comisiones unidas mencionaban que tal como estaba escrito el artículo 124 no era practicable porque las haciendas estatales no tenían las condiciones necesarias para sustituir el impuesto.¹⁰² Dado que, como ya se mencionó la cuestión implicaba el ámbito político, en octubre de 1883 el gobernador de Veracruz organizó una Conferencia Fiscal que si bien tuvo una buena acogida entre sus pares, no dio una solución inmediata al impuesto y en su dictamen sólo se presentaron conclusiones que evidenciaron una vez más la dificultad para cumplir con la promesa de Ayutla dado que los erarios de varios Estados dependían hasta en un 70% de la alcabala. Pese a que a raíz de la Conferencia Fiscal de 1883 se postergó la supresión del impuesto, se aclaró que la Federación estaba imposibilitada para emitir una resolución unilateral en cuanto a los impuestos sustitutos, ya que de hacerlo atentaría contra la soberanía estatal.¹⁰³

Con todo, el secretario de Hacienda Manuel Dublán convocó a representantes de los estados a una reunión que tuvo lugar el 5 de febrero de 1891 en la ciudad de México, a la que fueron convocadas también las confederaciones mercantil e industrial. Los puntos a tratar en esta reunión fueron: discutir los medios para uniformar los requisitos y cuotas de los impuestos indirectos que se cobran con el nombre de alcabala, consumo, portazgo o cualquier otro; estudiar el tiempo necesario para abolir esos impuestos en los estados y coordinar los derechos de portazgo y consumo sobre mercancías nacionales con los del arancel de aduanas marítimas y fronterizas en lo relativo a mercancías similares extranjeras.

Las comisiones reunidas formaron un proyecto en el que propusieron suprimir la alcabala a cambio del establecimiento de un solo impuesto de 8% sobre la venta de mercancías decretado por la Federación, cuyo producto sería entregado a los estados. Los comisionados consideraron que esta resolución presentaba las ventajas de que "unifica las cuotas, deja libertad absoluta a la circulación de los productos nacionales y extranjeros, da elementos de vida a las entidades de la federación y coloca a la secretaría del ramo en aptitud de levantar el sistema rentístico más

¹⁰¹ SENADO, *Diario de debates*, 1878/12/02-03.

¹⁰² SENADO, *Diario de debates*, 1881/10/05.

¹⁰³ MSHCP, 1883-1884, pp. XXXIV-XXXIX.

adecuado a las condiciones peculiares del país".¹⁰⁴ A sabiendas de que la resolución atañía al ámbito político, en el proyecto se mencionó que el impuesto único sólo sustituiría a los impuestos indirectos por lo que los estados conservarían su libertad sobre los directos, al tiempo que añadía que la atribución propuesta para la Federación debía ser el resultado "de un pacto, de un compromiso espontáneamente celebrado por los representantes de todas las entidades federativas". A decir de los comisionados la atribución federal no atentaba ningún postulado constitucional, pues no sólo velaba por el interés público, sino que en el artículo 72 se facultaba al Congreso para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de estado a estado se establecieran restricciones onerosas. La comisión presentó entonces un proyecto compuesto por los siguientes artículos.

Art. 1. Las mercancías nacionales y extranjeras serán libres en su circulación dentro del territorio de la República. Corresponde exclusivamente al poder federal gravarlas con impuestos indirectos.

Art. 2. Ni la Federación ni los Estados podrán decretar impuesto alguno con el nombre de alcabala, portazgo, bultos o cualquiera otro que de algún modo impida la circulación de las mercancías. Tampoco podrán:

- A. Imponer contribución por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior.
- B. Prohibir ni gravar la entrada al territorio de cada entidad política ni la salida de él a alguna mercancía a no ser por motivos de policía.
- C. Exceptuar de contribuciones establecidas a empresas particulares mercantiles o industriales, sino que deberá hacerse por medio de prevenciones generales contenidas en ley expresa.

Art. 3. El Poder Federal ejercerá la atribución que le concede el art. 1 de este compromiso con sujeción a las reglas siguientes:

- I. El impuesto será precisamente sobre el consumo y se causará en la época y lugar que éste se verifique
- II. La cuota será uniforme en todos los Estados y respecto de la mercancía nacional no podrá exceder un 8% sobre el valor de venta, con excepción de la que se imponga a los tabacos y bebidas alcohólicas que se fijará en el reglamento
- III. El pago del impuesto se hará con estampillas especiales que emitirá la Federación, las cuales se entregarán a los gobiernos de los estados proporcionalmente, para que por su cuenta hagan la recaudación de lo que importe el impuesto de consumo dentro de sus respectivos límites territoriales.
- IV. Se deroga la ley que facultó a los Estados para cobrar hasta un 5% sobre los derechos de importación a la mercancía extranjera
- V. La cual una vez importada legalmente, quedará sujeta a las reglas establecidas en este proyecto para la nacional respecto del derecho de consumo
- VI. Corresponde a los Estados el producto de la recaudación que verifiquen y a la Federación lo que importe el impuesto en el Distrito Federal y Territorios

Art. 4. Quedan derogadas todas las leyes federales y locales sobre impuestos a que se refiere el artículo 2

Art. 5. La infracción del artículo 2 de este compromiso será motivo de responsabilidad y dará además lugar al recurso establecido por el art. 101 de la Constitución

Art. 6. Este compromiso durará 20 años contados desde el 5 de febrero de 1892 en que comenzará a cumplirse.

Art. 7. La Secretaría de Hacienda reglamentará la ejecución de la ley.¹⁰⁵

¹⁰⁴ *Impuestos indirectos. Proyecto presentado a la cámara de representantes por las tres comisiones unidas. Sobre la supresión de las alcabalas y unificación de impuestos indirectos que afectan el comercio*, p. 8.

¹⁰⁵ *Impuestos indirectos. Proyecto presentado a la cámara de representantes por las tres comisiones unidas. Sobre la supresión de las alcabalas y unificación de impuestos indirectos que afectan el comercio*, p. 27.

El proyecto de la Comisión fue ampliamente discutido, en especial por los representantes del gobierno de Veracruz y del Distrito Federal. Gustavo Esteva mencionaba en su informe al gobernador que la propuesta partía de una mala interpretación de los preceptos constitucionales pues restringía la soberanía fiscal de los estados. Además, que el impuesto único era un impuesto directo que presentaba varios inconvenientes para su recaudación, ya que no era posible levantar la información estadística a menos que se formara un "ejército de extractores cuyo sostenimiento absorbería la mayor parte del producto del timbre"; los contribuyentes no tenían hábito de pagar contribuciones directas, y finalmente que no representaba una solución eficaz para las haciendas estatales puesto que no se tenía la seguridad de que su producto sustituyera con iguales montos a los ingresos por alcabala. Esteva proponía el derecho de patente para alcanzar el objetivo de la unificación fiscal en la República pues, al gravar directamente a cada negociante según el tamaño de sus actividades, no estorbaba el tráfico ni establecía derechos diferenciales sobre una u otra mercancía, por lo que de establecerse en forma proporcional y equitativa podría incluso apoyar el crecimiento de la industria nacional.¹⁰⁶ El representante alegaba que un impuesto como el proyectado sólo podría operar en un sistema centralista, no en una república federal como el caso de México, por lo que debía dejarse en libertad a los estados para idear la sustitución según sus intereses locales, en el entendido de que había de lograrse la libertad interna de mercancías en beneficio de la nación.

De la misma manera que Esteva, Limantour partió de la idea que era necesario asegurar la independencia en materia de impuestos a los estados pues "no puede haber soberanía ahí donde no hay libertad para decretar los gastos y el modo de cubrirlos", aunado a que "las necesidades especiales de cada parte integrante de la nación, la diversidad de sus producciones y de sus condiciones económicas, son otros tantos motivos para que en cada lugar se busque la solución por distinto camino".¹⁰⁷ Como solución para la Hacienda federal, Limantour retomó la propuesta de Romero, es decir eliminar la contribución federal y los derechos de portazgo en el Distrito Federal y los Territorios, así como establecer nuevos impuestos adecuados a las localidades y el recargo de los ya existentes.

Aun cuando Limantour firmó el proyecto presentado por la Comisión de Economistas, en su propuesta mencionó que gravar el consumo con bases equitativas y proporcionales era un ideal

¹⁰⁶ ESTEVA, *Informe*, pp. 1-23.

¹⁰⁷ LIMANTOUR, *Breves apuntes*, p. 7.

tan seductor como irrealizable. Para el representante del Distrito Federal había que buscar la solución en una combinación de impuestos nuevos y el aumento de los ya existentes, de manera que la carga tributaria no estuviese sobre los mismos individuos sino en aquellos directamente beneficiados por la abolición de las alcabalas. La propuesta de Limantour se dividía en dos grupos de impuestos, los federales y los que atañían al Distrito Federal y los Territorios.

Federales

1. 5% de aumento a los derechos de importación, que equivaldría exactamente al derecho actual de consumo sobre efectos extranjeros, el cual no cobrándose ya en los estados, Distrito ni Territorios se causaría en las aduanas marítimas y fronterizas a favor del erario nacional
2. 0.5% adicional a la renta interior del timbre sobre venta de efectos de toda clase por mayor o al menudeo
3. Contribución sobre todos los aguardientes y bebidas alcohólicas que bajo distintos nombres se producen en la república.

Distrito Federal y Territorios

1. La repartición entre todos los expendios de pulque del gravamen actual que pesa sobre este licor al introducirse en la capital y demás municipios.
2. Un aumento a los derechos de matanza equivalente a la alcabala que hoy pagan los cerdos, carnes y reses
3. Una contribución especial sobre edificaciones.
4. Algunos otros, sobre los principales giros aligerados de gravámenes de cierta consideración por la supresión de portazgo.

Sobre el primer grupo de impuestos, a decir de Limantour, el primero tenía una doble ventaja, no sobrepasaba la cuota máxima autorizada por la ley orgánica federal y de facto eliminaría la distinción interna entre mercancías nacionales y extranjeras, ya que las segundas quedaban sujetas al régimen fiscal de las primeras. El segundo sólo debía entenderse sobre el comercio puesto que no sería equitativo que para asegurar la libre circulación de mercancías se gravaran otras actividades. El último impuesto respondía tanto a la elevación de su consumo como a razones de salubridad pública, éste recaería sobre los alcoholes y aguardientes clasificados según su grado y volumen de producción. En cuanto a los impuestos sobre el Distrito Federal y Territorios, Limantour mencionaba que en aras de asegurar que el nuevo sistema fiscal fuese equitativo al gravar los mismos artículos que pagaban portazgo, podrían cobrarse ya fuese mediante el impuesto del Timbre, aumentando el derecho de patente o por medio de un impuesto de repartición. Limantour proyectaba que con este paquete de impuestos nuevos o recargo de los ya existentes, el erario nacional podría obtener los 6 000 000 de pesos que perdería por la eliminación de la contribución federal, distribuidos de la siguiente manera:

| | |
|---|--------------------------|
| Federales | |
| 5% sobre productos extranjeros | \$1 200 000 |
| 0.5% adicional de timbre sobre compra-venta | \$2 000 000 |
| Impuesto sobre bebidas alcohólicas | \$1 000 000 |
| Distrito Federal y Territorios | |
| Contribución sobre pulque | \$750 000 |
| Impuesto sobre el ganado | \$350 000 |
| Impuesto sobre las construcciones | \$200 000 |
| Impuestos sobre los demás artículos | \$500 000 ¹⁰⁸ |

Como complemento de su propuesta, Limantour mencionó que como parte de la reforma fiscal, "el gobierno podría robustecer el equilibrio del presupuesto, revisando paulatina y juiciosamente en sentido liberal el arancel de aduanas marítimas y fronterizas y expidiendo otras leyes fiscales que, como la de sucesiones que está pendiente hace muchos años, lo provean de fondos de bastante consideración". Finalmente sostuvo que era inaceptable el establecimiento de lo que denominó un "pacto convencional sui-generis entre los Estados" ya que atentaba contra la organización política del país, al mismo tiempo que no estaban claros los términos de su aplicación, pues

¿qué carácter puede tener una convención de estados con estados al lado del pacto constitucional? ¿cuáles son los derechos y obligaciones que de tal compromiso emanan? ¿qué papel toca a la Federación representar? ¿el de parte contratante al mismo título que las demás o el de supremo árbitro en caso de diferencias? ¿y la sanción dónde está? ¿quién dirime las controversias y porqué medios se compele a las partes al respecto del pacto común? En fin, los particulares que en su simple carácter de productores, comerciantes o consumidores, son los que en definitiva sufren las consecuencias de cualquier violación ¿de qué garantías disfrutan y qué recursos podrán hacer valer?¹⁰⁹

Pese a que la Conferencia de 1891 tampoco llegó a una solución sobre las alcabalas, ya que las observaciones de Esteva y Limantour fueron integradas al proyecto general, promovió la reforma del artículo 124 en los siguientes términos:

- Art. 124. Desde el día 1 de julio de 1893 las mercancías nacionales y extranjeras serán absolutamente libres en su circulación dentro del territorio nacional.
- I. Ni la Federación ni los Estados podrán decretar impuestos que con el nombre de alcabala, portazgo o cualquiera otro graven, impidan o restrinjan la circulación de las mercancías

¹⁰⁸LIMANTOUR, *Breves apuntes*, p. 29.

¹⁰⁹LIMANTOUR, *Breves apuntes*, pp. 32-33. Cabe señalar que el proyecto presentado por Limantour fue calificado por Matías Romero, a quien le pidió su opinión, como "muy superior al de la mayoría de la Comisión", Matías Romero a José Y. Limantour, Washington, 5 diciembre 1891, AJYL.CDLIV.1a.1883.45.11746.

- II. Sólo los poderes de la Unión podrán decretar derechos de tránsito, pero únicamente sobre efectos extranjeros que atraviesan el país
- III. Ni la mercancía nacional ni la extranjera legalmente importada podrán ser sometidas a determinada ruta, ni a inspección o registro ni se les exigirá documento alguno fiscal para su circulación interior, salvo en todo caso la facultad del poder fiscal para reglamentar la internación de la mercancía extranjera
- IV. Los efectos extranjeros nacionalizados en los términos que señala una ley federal quedarán equiparados a los nacionales en lo que se relaciona con los impuestos generales y locales.

Advertido de las dificultades políticas y de los resultados infructuosos de las Conferencias, una vez en la Secretaría de Hacienda, Limantour se dirigió a los gobernadores de los estados para que mediante representantes se sumaran a los trabajos "que tenían por objeto el examen del asunto y los medios que según las circunstancias de localidad pudieran emplearse para llevar a término tan simultánea y uniformemente como fuese posible la situación de los impuestos alcabalatorios".¹¹⁰

La estrategia entonces había cambiado, de Conferencias fiscales de corte nacional a un trabajo de cabildeo y negociación entre el secretario y los gobernadores. Tal como mencionó Limantour al gobernador de Jalisco: "debo participar a usted que sin ruido alguno estoy adelantado algo cerca de los gobiernos de los estados de más importancia, para llegar al resultado que todos apetecemos, mediante providencias parciales y sucesivas que eviten trastornos de consideración en la Hacienda de dichos estados". Para llevar a cabo la nueva estrategia, Limantour nombró a Carlos Olaguíbel y Arista como comisionado especial, quien se entrevistó con Trinidad García, Ramón Riveroll, José Ponce de León, José Patricio Nicoli y Manuel Peniche representantes de los estados de Zacatecas, Hidalgo, México, Yucatán y Campeche respectivamente.¹¹¹ Estos representantes llevaron consigo las propuestas de leyes fiscales elaboradas al interior de sus entidades a partir de una negociación interna entre miembros del comercio y la industria con las autoridades locales.

A partir del trabajo de colaboración entre las autoridades estatales y la Secretaría de Hacienda, en 1895 Limantour envió al Congreso la *Iniciativa de reformas constitucionales para la abolición de las alcabalas*, en donde mencionó que había llegado el momento de finiquitar el asunto pues las condiciones de la República por fin eran propicias ya que "se ha alcanzado la

¹¹⁰ SENADO, *Diario de debates*, 1895/10/14.

¹¹¹ Carlos Olaguíbel a José Y. Limantour, México, 18 junio 1894, AJYL.CDLIV.1a.1883.39.10150. Carlos Peón a José Y. Limantour, Mérida, 24 agosto 1894, AJYL.CDLIV.1a.1883.40.10524. Leocadio Prevé a José Y. Limantour, Campeche, 6 septiembre 1894, AJYL.CDLIV.1a.1883.42.10892.

nivelación de los presupuestos sobre las más sólidas bases de previsión que un gobierno pueda establecer, y que, por otro lado, reclama esa medida el impulso que ha recibido la industria nacional por la elevación de los cambios sobre el extranjero, el cual se debilitaría muy pronto y hasta se perdería totalmente, con los diversos obstáculos que a la circulación de los productos nacionales suscita el sistema alcabalarío".¹¹² Asimismo, la experiencia favorable de algunos estados que ya las habían suprimido era prueba suficiente para demostrar que la abolición no causaría grandes estragos. Cabe mencionar que la visión del secretario fue compartida por el Senado al mencionar que "esta reforma tiene mucha mayor probabilidad de realizarse que cuando se ha intentado en otras ocasiones no sólo porque lo exigen más imperiosamente las circunstancias del país, sino también porque hay cierto número de estados que la han consumado ya, y en la mayor parte de los otros están muy adelantados los trabajos preparatorios para obtenerla".¹¹³

En la *Iniciativa*, Limantour propuso modificaciones constitucionales, es decir reformar el artículo 111 para prohibir a los estados gravar el tránsito de personas y cosas que atravesaran sus territorios, gravar la circulación y consumo de efectos nacionales, expedir leyes que importaran diferencias de impuestos o requisitos; acuñar moneda; emitir papel moneda, ni estampillas ni papel sellado. El artículo 124 reformado facultaba privativamente a los poderes de la Unión a gravar las mercancías que se importaran o exportaran, o que pasaran de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que fuese su procedencia.¹¹⁴ Como era de esperarse, la *Iniciativa* fue aprobada y dado que implicaba la reforma fiscal en el territorio controlado fiscalmente por la Federación, el 6 de mayo de 1896 el Congreso de la Unión emitió un decreto en el que autorizó al Ejecutivo para establecer los impuestos necesarios con motivo de la abolición de las alcabalas en el Distrito Federal y los Territorios.¹¹⁵

La autorización del Congreso dio pie a la reforma fiscal que atañía al Distrito Federal y los Territorios, en la cual prevaleció la idea que el secretario había expresado pocos años atrás, es decir aumentar impuestos ya existentes y establecer nuevos que no afectaran a las clases

¹¹² YÁÑEZ, *El problema fiscal*, p. 379.

¹¹³ SENADO, *Diario de debates*, 1895/04/01.

¹¹⁴ YÁÑEZ, *El problema fiscal*, p. 384

¹¹⁵ RHI SAUSI y MOLINA, *El mal necesario*, p. 128.

menesterosas. De esa manera se eliminó el impuesto de 5% sobre los derechos de importación que pagaban en el Distrito Federal, así como el 2% que causaba la internación de los mismos efectos, ambos impuestos fueron fusionados en uno nuevo de 7% con el nombre de "timbre de importación" causado en los efectos de importación y recaudado en las aduanas, para lo cual se estableció una aduana en el Distrito Federal. En cuanto al derecho de portazgo se separaron y reclasificaron los correspondientes a un mismo giro o industria, pues de esa manera quedarían sujetos al pago del derecho de patente. Se establecieron impuestos sobre harinas, pulque y tabacos, el primero recaía sobre la producción mediante un sistema de derrama; el segundo recayó sobre el consumo, ya que de pesar sobre la producción tendría que asegurarse su recaudación en los estados productores; y el tercero que ya existía por derrama se decidió aumentar la cuota anual. En cuanto a las contribuciones directas, se publicó una nueva ley para el Distrito Federal en la que se clasificaron en: contribución predial, contribución sobre profesiones y sobre el ejercicio de trabajos lucrativos asimilables; derecho de patente y contribuciones directas especiales sobre giros mercantiles, establecimientos industriales y talleres de artes y oficios.¹¹⁶ También se aumentaron las cuotas del timbre sobre fletes y portes, y se estableció un impuesto sobre efectos de tocinería. En lo respectivo a los Territorios de Tepic y Baja California se aumentó la contribución predial y el derecho de patente.¹¹⁷

En los estados de la república se echó mano de distintas estrategias, aunque la que prevaleció fue el recargo a las contribuciones directas, específicamente sobre el derecho de patente y las fincas rústicas. De esa manera en Zacatecas, por ejemplo, se estableció un impuesto de 1.5% sobre fincas rústicas y un impuesto de 3% sobre ventas al por mayor;¹¹⁸ en Guerrero se estableció un derecho de traslación de dominio de 2%, impuestos sobre capitales invertidos en el ramo de degüellos que fue clasificado como giro industrial, impuesto sobre juicios testamentarios y derecho de patente sobre elaboración de mezcal y aguardiente de caña.¹¹⁹ En el Estado de México se estableció un impuesto de 2% sobre ventas al mayoreo y menudeo, así como un

¹¹⁶ Los cambios en esta nueva ley consistieron en: "precisar la clasificación de los predios, establecer un nuevo gravamen sobre las localidades vacías, eximir total o parcialmente del impuesto las propiedades que tengan arbolado, aumentar la cuota para las barracas y finalmente imponer una alza de cuota a las propiedades rústicas que obtenían ventajas inmediatas e importante con la supresión de los derechos de portazgo que antes causaban sus productos". *MSHCP*, 1895-1896, p. XII.

¹¹⁷ *MSHCP*, 1895-1896, pp. X-XIII.

¹¹⁸ José Y. Limantour a Jesús Aréchiga, México, 22 abril 1896, CDLIV.1a.1883.2.590.

¹¹⁹ Antonio Mercenario a Limantour, Chilpancingo, 6 marzo 1896, CDLIV.1a.1883.33.9031.

impuesto sobre fincas rústicas y urbanas.¹²⁰ En Querétaro se acordó que se pagaría un porcentaje sobre las ventas diferenciado según las actividades de los causantes.¹²¹ En Hidalgo se sustituyeron las alcabalas con el derecho de patente que tomaría por base lo que cada comerciante pagaba en años anteriores por la introducción de sus mercancías. En Yucatán se extendió el impuesto de patente al comercio informal y al comercio ambulante, aunado a la imposición de una contribución sobre las ventas al mayoreo y menudeo, se fijó también el pago por las entradas de henequén de otros estados, y la ley de hacienda yucateca de 1896 obligaba a la reevaluación del catastro de fincas agrícolas.¹²²

Como era de esperarse, los cambios rentísticos causaron gran molestia entre algunos contribuyentes, quienes consideraron que debido a la aplicación de las nuevas disposiciones las cuotas de ciertos impuestos resultaron injustas e inequitativas, además reclamaron por la clausura de algunos establecimientos mercantiles.¹²³

Carmagnani menciona que la estrategia de Limantour para resolver la cuestión alcabalaria se fincó en la idea no liberal de la existencia de dos esferas fiscales autónomas, la de la Federación y la de los estados y "como resultado final el gobierno federal podía, a lo más, racionalizar su esfera fiscal y aumentar por lo tanto sus ingresos a condición de no lesionar la soberanía fiscal de los estados".¹²⁴ No obstante, en términos generales la abolición de las alcabalas fue vista con buenos ojos por la opinión pública, ya que se había logrado la tan ansiada liberalización comercial, al mismo tiempo que la Federación se fortaleció. A decir de Israel Arroyo "el ocaso de las alcabalas en el Porfiriato fincó las bases económicas para la construcción de la unidad nacional. Limantour no pudo ser más explícito en cuanto a este objetivo –elevado a rango de ideal– del poder central: la creación de un verdadero Estado nacional".¹²⁵

La abolición de las alcabalas se enmarcó en un proceso de liberalización comercial iniciado por la reforma arancelaria de los años setenta. Es bien sabido que México tenía una larga tradición de aranceles proteccionistas y prohibicionistas, que era difícil de superar debido en

¹²⁰ José V. Villada a Limantour, Toluca, 11 julio 1894, CDLIV.1a.1883.53.14016.

¹²¹ *La sombra de Arteaga*, p. 136.

¹²² Zuleta menciona que la ley de 1896 no fue bienvenida en Yucatán, de hecho se formaron juntas secretas de hacendados henequeneros y grandes comerciantes exportadores e importadores para organizar una ofensiva en contra de las nuevas disposiciones a través de la prensa local y nacional. El poder y las amenazas de los henequeneros intimidaron tanto al gobierno local que, finalmente, decidió eliminar el gravamen de las ventas al mayoreo, con lo que la carga fiscal se trasladó a los sectores medios y bajos del comercio yucateco. ZULETA, *Cultivos*, pp. 302-319.

¹²³ RHI SAUSI y MOLINA, *El mal necesario*, pp. 135-144.

¹²⁴ CARMAGNANI, "El liberalismo", p. 491.

¹²⁵ ARROYO, "El ocaso", p. 159.

buena medida a la dependencia de la Federación de los ingresos por comercio exterior.¹²⁶ No obstante, la Ordenanza de 1872 cambió el marco institucional que regía al sector pues eliminó prohibiciones, aumentó los artículos libres de derechos, simplificó el pago de impuestos al asimilar los derechos de importación y los derechos adicionales, generalizó el uso de derechos específicos, estableció el mismo sistema monetario y de pesas y medidas, simplificó la contabilidad para el pago de los impuestos y estableció su vigencia a nivel nacional.¹²⁷ Lo cual cobra gran importancia en un contexto en el que el gobierno federal tenía tan escaso control administrativo y político, que las autoridades locales modificaban cuotas, declaraban vigentes reglamentos anteriores o elaboraban los propios "de manera que cada puerto podía llegar a ser una zona arancelaria autónoma".¹²⁸ A decir de Kuntz, la estricta reglamentación del arancel de 1872 se desprendía del "esfuerzo por mostrar una mayor presencia del Estado y del afán legítimo de controlar más cercanamente las operaciones de comercio exterior".¹²⁹

La tendencia liberalizadora del arancel de 1872 dio un revés en los años ochenta en buena medida por los compromisos contraídos por el gobierno con las compañías mineras y constructoras de ferrocarriles, pues aun con el incremento de las importaciones de bienes de capital, las exenciones de derechos no le reportaban ingresos al erario público. De ahí que hacia la década de los ochenta se expidieran los aranceles más proteccionistas del periodo (1882, 1885, 1887), pues se buscaba aumentar la recaudación mediante la reducción del número de artículos libres de derechos, el establecimiento de derechos específicos y el aumento de algunas cuotas. Al mismo tiempo, establecieron penas más severas en caso de incumplimiento de la norma y se aumentaron los trámites a realizar. El objetivo de estas disposiciones era tanto aumentar los ingresos del gobierno como atacar al contrabando, por lo que se estableció la gendarmería fiscal con el fin de vigilar el territorio, perseguir y capturar a contrabandistas.¹³⁰

La política comercial mexicana en los años ochenta fue redituable para el gobierno federal pues no sólo aumentó su presencia territorial sino que los ingresos por derechos aduanales se incrementaron. Estos factores, aunados a la mayor actividad económica y a la presencia de la

¹²⁶ John Coatsworth señala que el proteccionismo de los aranceles de países latinoamericanos estaba más relacionado con una baja capacidad recaudatoria de los gobiernos y con el poco acceso al crédito internacional, que con una estrategia para promover el crecimiento económico, como en el caso de Alemania y Estados Unidos. COATSWORTH, "Always Protectionist?", pp. 215-216.

¹²⁷ KUNTZ, *El comercio exterior*, p. 197.

¹²⁸ RIGUZZI, "La política comercial en México", p. 109.

¹²⁹ KUNTZ, *El comercio exterior*, p. 202.

¹³⁰ KUNTZ, *El comercio exterior*, pp. 207-211.

barrera no arancelaria, causada por la depreciación de la plata, fungieron como catalizadores para la expedición de una nueva *Ordenanza* de comercio en 1891, considerada por Kuntz como la más liberal y menos restrictiva del Porfiriato que "refleja ya la fortaleza del aparato estatal, la madurez de la administración y los objetivos que ésta perseguía en el diseño de la política comercial".¹³¹

El arancel de 1891 formó parte primordial en el plan desarrollista del gobierno porfiriano, esto porque al tiempo que se liberaba la importación de algunos insumos, se imponían tarifas elevadas a las de productos intermedios o finales que compitieran con la producción local. Pese a que en términos generales el arancel tendía hacia la liberalización, en años posteriores se aumentaron las tarifas de algunos productos, en buena medida como respuesta al proteccionismo estadounidense. En correspondencia con Matías Romero, sostenida en 1896-1897, Limantour expresó no sólo su preocupación ante la inminente elevación de algunas tasas de las exportaciones mexicanas, sino su gran reticencia a establecer acuerdos de reciprocidad comercial con el vecino norteño. De tal manera que resolvió establecer tarifas diferenciales si los productos mexicanos se veían afectados por la política comercial norteamericana, de lo que dijo a Romero:

En la preparación de esa tarifa que llamo alta, me he inspirado en el propósito de no recargar los derechos impuestos sobre aquellos artículos de que nos proveemos exclusivamente en los mercados americanos, porque llegado el caso de aplicar esa tarifa, los consumidores mexicanos serían evidentemente los más perjudicados. Mi objeto es amenazar a los Estados Unidos con una desviación del tráfico, teniendo presente que lo que más pueden temer los americanos no es el alza general de nuestra tarifa, sino el hecho de que admitiésemos los productos europeos cobrándoles menores derechos que a los suyos, razón por la cual me he fijado, para el alza de cuotas, sólo en aquellos artículos que estamos importando a la vez de los Estados Unidos y de Europa y respecto a los cuales, la aplicación de la tarifa alta a los americanos, al mismo tiempo que la de la baja a los europeos tendría que dar por resultado la exclusión de los primeros, sin que el precio de dichos artículos en México se alterase notablemente.¹³²

Cabe señalar que la estrategia tenía como motivación no sólo reaccionar ante una política comercial adversa a las importaciones mexicanas,¹³³ sino proteger de la competencia a los productos locales así como asegurar el abastecimiento de mercancías necesarias en el proceso de industrialización del país. De ahí que en el arancel sean claramente identificadas tres franjas de protección diferenciadas que reflejaban los objetivos de desarrollo económico trazados por el

¹³¹ KUNTZ, *El comercio exterior*, p. 213.

¹³² José Y. Limantour a Matías Romero México, 20 marzo 1897, AJYL. CDLIV.1a.1883.46.12014.

¹³³ Riguzzi menciona que aun cuando no se estableció la tarifa dual, la estrategia fue exitosa por lo que Estados Unidos se concentró en negociar con otros países latinoamericanos de lo que se obtuvieron pingües resultados. RIGUZZI, "La diplomacia de la reciprocidad", p. 165.

gobierno. La primera franja comprendía todos aquellos artículos que competían directamente con la producción nacional, a los que se les aplicaron altas tarifas. La segunda franja comprendía mercancías que si bien competían con las nacionales eran necesarias para actividades productivas por lo que se les aplicaron derechos relativamente bajos. Finalmente, la tercera franja estaba compuesta por bienes de capital e insumos necesarios en para la industrialización del país, los cuales gozaban de muy bajas tarifas o incluso exención total. Al respecto, Kuntz menciona que “al liberalizar la importación de bienes de capital y proteger la de bienes de consumo y bienes intermedios que competían con la producción local, el gobierno contribuyó a dar forma a la canasta de importaciones aun en detrimento de los ingresos públicos, superando así en gran medida la motivación fiscal del arancel que había prevalecido durante la mayor parte del siglo XIX”¹³⁴.

La política comercial entonces estuvo íntimamente relacionada con el proceso de industrialización del país. El arancel se convirtió en un instrumento de política económica con fines desarrollistas. Edward Beatty menciona que el *boom* exportador de finales de siglo y el desarrollo de la industria en México fueron procesos complementarios, pues aun cuando la depreciación de la plata afectaba el precio de las exportaciones, la capacidad importadora del país tendió a incrementarse. Aquello en buena medida porque hacia finales de siglo se presentaron condiciones favorables para la inversión extranjera en la minería, la banca, los ferrocarriles, el tabaco y otras industrias no menos importantes. Debido a que no se producían en el país bienes de capital, la industria mexicana dependió de su importación para poder desarrollarse. Al tiempo que los obstáculos arancelarios para las mercancías competidoras promovieron un proceso de sustitución de importaciones que impactó de manera favorable a las fábricas locales que producían para el mercado interno.¹³⁵

La política comercial porfiriana desde la última década del siglo XIX tendió hacia una liberalización selectiva de productos en aras del desarrollo económico tanto del sector exportador como de la industrialización del país. Con miras a atraer la inversión y darle certidumbre a los negocios, el gobierno mexicano se involucró en un proceso de reforma monetaria, que consideró necesario para mejorar los términos de intercambio y para mantener la nivelación presupuestaria recientemente lograda.

¹³⁴ KUNTZ, “Política comercial”, p. 134.

¹³⁵ BEATTY, “The Impact”, p. 417-421.

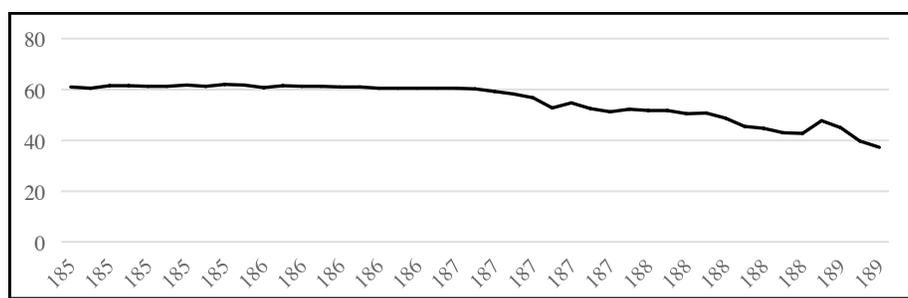
La reforma monetaria

La historiografía porfiriana ha hecho hincapié en que el cambio de patrón monetario a principios del siglo XX reveló tanto la capacidad de negociación del gobierno mexicano con los distintos sectores económicos nacionales e internacionales implicados en la reforma, como la consolidación del poder estatal en el ámbito monetario.

Hacia los albores del siglo XX, México se mantenía entre los primeros lugares de países productores de plata a nivel mundial, por lo que aun cuando a mediados del siglo XIX se había adoptado un patrón bimetálico en el que existía una equivalencia de 1 a 16 con el oro y la autorización para la acuñación ilimitada de ambos metales, la plata tuvo mayor predominio pues no sólo circuló más como moneda sino que se constituyó en el primer artículo de exportación del país.

La tendencia del precio de la plata hacia la baja, con algunas recuperaciones esporádicas, desde los años setenta del siglo XIX y hasta los primeros años del siglo XX (Gráfica 1), debido a la adopción del patrón oro en otros países y la utilización de nuevos instrumentos bancarios, tuvo un gran impacto en la economía mexicana. Dado que el peso plata era la unidad básica de circulación monetaria, su cotización estaba establecida por el precio de la plata como mercancía, lo que afectaba su capacidad de compra e incidía en el encarecimiento de las importaciones, es decir alteraba los términos del comercio internacional. La devaluación del peso afectaba también la planeación presupuestaria pues buena parte de la deuda era pagadera en oro, con lo que el erario público reportaba una pesada carga financiera, pues al disminuir los ingresos por importaciones se afectaba el pago de la deuda, ya que como se dijo anteriormente, era común que los arreglos se garantizaran con los ingresos aduanales.

**GRÁFICA 2. VALOR EN ORO DE LA ONZA DE PLATA EN LONDRES
(1851-1893)**



Fuente: CASASÚS, *La cuestión de la plata*, p. 206.

La depreciación de la plata no sólo alteraba el mantenimiento de unas finanzas públicas sanas, sino el acceso del país a los mercados de capital y la inversión extranjera. Esto último porque las ganancias del capital extranjero sufrían un descuento al ser convertidas en oro en su país de origen.¹³⁶ Los dueños de vías ferroviarias por ejemplo, veían afectado su negocio porque buena parte de los bienes de capital adquiridos eran cotizados en oro, al mismo tiempo que sus ganancias se veían disminuidas debido a las altas tasas de cambio con monedas extranjeras regidas por el patrón oro. Dada la importancia de la inversión extranjera en México, Thomas Passananti menciona que la devaluación de la plata afectaba directamente la viabilidad del proyecto de modernización económica ideado por los científicos.¹³⁷ Aquello porque al ralentizarse los flujos de capital externo se comprometía la renovación del sector industrial y el sector financiero, debido a que una parte de los tenedores de los bonos de la deuda amortizable al 5% eran extranjeros.¹³⁸

Frente a los efectos que causaba la situación de la plata en el mercado internacional, resulta interesante la divergencia de opinión en cuanto a las ventajas y desventajas del patrón plata en México entre Matías Romero y José Yves Limantour. Romero consideraba que el régimen monetario vigente constituía un estímulo a las exportaciones y a la sustitución de importaciones, al mismo tiempo que coadyuvaba al incremento de la circulación monetaria y al flujo de capital extranjero; el patrón plata funcionaba para Romero como un instrumento proteccionista de la economía mexicana. Sin dejar de lado las consideraciones anteriores, Limantour señalaba que el cambio de patrón monetario favorecería la producción nacional –porque los productores desempeñaban al mismo tiempo el papel de consumidores para la realización de sus actividades– y permitiría una mejor planeación del presupuesto y del servicio de la deuda, puesto que el valor del oro estaría fijado por la legislación, con lo que la economía nacional estaría menos expuesta a las oscilaciones del precio internacional de la plata.¹³⁹ María Eugenia Romero señala que las oscilaciones del precio de la plata impactaron de manera negativa

¹³⁶ ROMERO, “Patrón oro”, p. 89.

¹³⁷ PASSANANTI, “The politics”, p. 251-252.

¹³⁸ Los dueños del Banco Franklin en Saint Louis, Missouri se dirigieron a Limantour en 1903 para recomendarle la adopción del patrón oro, pues buscaban la protección de su inversión de más de un millón de dólares en bonos de la deuda interior amortizable al 5%. AJYL.CDLIV.2a.1903.12.68.

¹³⁹ BLANCO y ROMERO, “México”, pp. 104, 119-121.

a la economía mexicana, ya que “crearon inestabilidad e incertidumbre en las relaciones económicas externas, con su consecuente transmisión al mercado interno”.¹⁴⁰

La situación internacional de la plata promovió la acción de los países cuyos sistemas monetarios se regían por ese metal, quienes organizaron conferencias y comisiones a favor del establecimiento del bimetalismo y de la estabilidad internacional del precio de la plata. De esa manera, en 1878 Estados Unidos convocó a una Conferencia Internacional realizada en París, cuyo objetivo era el establecimiento de un valor fijo entre el oro y la plata para legalizar de manera global el bimetalismo. Si bien la reunión no tuvo el efecto esperado, lo cierto es que promovió nuevamente la discusión entre los países platistas y los áureos, en la Conferencia Internacional de 1881, en torno a los efectos de la apreciación del oro y la suspensión de la acuñación de plata en la industria y la agricultura de algunas naciones.¹⁴¹ Debido a los escasos resultados obtenidos en las conferencias internacionales, los países americanos platistas, decidieron realizar una reunión (1889) en la que se resolvió formar una unión aduanera acompañada de una política comercial común y una moneda panamericana. Empero, para que el proyecto funcionara no sólo debía mantenerse el bimetalismo en Estados Unidos, sino que habría de asegurarse la estabilidad del precio de la plata en el mercado internacional, encomienda que les fue encargada a los representantes de los países americanos en la Conferencia Internacional en Bruselas (1891).¹⁴² Joaquín Casasús, como representante de México en la reunión, mencionó que los objetivos de la misma fueron el establecimiento de negociaciones para evitar las fluctuaciones del valor del metal y para adoptar algún proyecto que aumentara el empleo de la plata con la finalidad de incrementar la demanda mundial y su precio. A decir de Casasús, aunque la discusión fue álgida no se llegó a ninguna resolución concreta, ya que los dos proyectos presentados se consideraron sólo como paliativos temporales.¹⁴³

Los intentos de los países platistas para negociar mejores condiciones para el metal sufrieron un revés con el cierre de las Casas de Moneda en la India (principal consumidor de plata en el mundo) en 1893 y la adopción del patrón oro en Estados Unidos, Rusia y Japón. Los efectos adversos de estas decisiones internacionales en las finanzas públicas, el comercio

¹⁴⁰ ROMERO, “El patrón oro”, p. 106.

¹⁴¹ CASASÚS, *La cuestión de la plata*, p. 84-88.

¹⁴² MUSACCHIO, “La reforma monetaria”, pp. 115-117.

¹⁴³ Los dos proyectos existentes fueron: 1. El aumento de la circulación de plata en el mercado interior sin modificar el patrón monetario y 2. Crear una moneda internacional de plata cuyo valor con respecto al oro sería fijado por cada nación. CASASÚS, *La cuestión de la plata*, p. 88.

internacional y la inversión del capital extranjero en México, fungieron como elementos de primer orden para que Limantour promoviera el cambio del patrón monetario a partir de 1902 – año en el que el valor de la plata presentó su registro más bajo– en el ámbito nacional e internacional.¹⁴⁴

La estrategia de Limantour en torno a la posible adopción del patrón oro en México requirió del involucramiento en la toma de decisión de todos los sectores implicados, es decir: inversionistas, mineros, comerciantes y diplomáticos. En el terreno internacional, la primera acción tomada por el secretario fue el envío a los Estados Unidos de una misión confidencial compuesta por Enrique Creel y Emeterio de la Garza, cuyo cometido era tanto conocer la opinión de académicos y banqueros en cuanto a los efectos de la devaluación de la plata en su país –dado que se alternaba con México el primer lugar en cuanto a producción total mundial del metal– como negociar un acuerdo para estabilizar el precio de la plata,¹⁴⁵ en el que los países con patrón oro compraran plata para su circulación interna a los países que la producían. A decir de Passananti, si bien el inicio de estas negociaciones respondió a la agudización de los problemas provocados por la depreciación del metal, también tuvo como propósito mostrar la preocupación del gobierno por defender los intereses del sector minero, con el ánimo de eliminar las tensiones locales y progresivamente inclinar la opinión pública a favor de la adopción del patrón oro.¹⁴⁶

El proyecto mexicano para la estabilización del precio de la plata tuvo una buena acogida en Estados Unidos, pues su gobierno resolvió organizar una comisión nacional que tuviese como objetivo establecer tanto la fijeza de los cambios entre la plata y el oro, como la reforma del sistema monetario chino para asegurar la compra regular de plata y el establecimiento de una tasa estable que favoreciera el intercambio mercantil con Oriente. La Comisión Binacional conformada en 1903 por destacados académicos, banqueros y financieros de ambos países como Jeremy W. Jenks, Edward Brush, Charles Conant, H. H. Hanna, J. Guthereidge, Enrique Creel, Eduardo Meade y Luis Camacho, se dirigió rumbo a Europa para comenzar las negociaciones entre ambos continentes.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Como medida emergente, en 1902 Limantour envió una iniciativa de ley que establecía el pago de impuestos aduanales al tipo de cambio promedio que hubiese regido en el mes que se efectuara la importación. LUNA, "La reforma monetaria", p. 176-177.

¹⁴⁵ BORJA, "La reforma monetaria", pp. 220.

¹⁴⁶ PASSANANTI, "The politics", p. 255.

¹⁴⁷ ROMERO, *La política monetaria*, p. 84-116.

La encomienda de los representantes mexicanos era defender los intereses mineros mediante el establecimiento de una política económica menos hostil a la plata, un plan de compras regulares del metal, un marco legislativo que tendiera a la liberación de la producción y comercialización y finalmente un proyecto de sistema monetario que asegurara el papel de China, como mercado consumidor del metal como medio para proteger las exportaciones mexicanas. Esto porque de la misma manera que India, China importaba grandes cantidades de plata mexicana que acuñaba para su circulación interna.

Dado que, a decir de María Eugenia Romero, el interés de Limantour era conseguir la estabilidad monetaria y proteger los intereses de la minería, desde 1903 se planteó establecer el patrón cambio oro, que consiste en que "las reservas de los bancos centrales se componen de oro y de divisas, cuyos precios en términos de oro son fijos, y cada banco central fija su tipo de cambio, vinculándolo a una de las divisas".¹⁴⁸ Este sistema, también denominado como *patrón oro cojo*, requería de la intervención del Estado tanto para definir el valor de los metales como para controlar la circulación monetaria con el fin de asegurar la fijeza de los cambios, de ahí que la estrategia de Limantour aglutinara distintos sectores económicos nacionales e internacionales a favor del cambio de patrón monetario con el fin de legitimar la participación del aparato estatal en la oferta y la demanda monetaria.

Los miembros de la Comisión Internacional se enfrentaron con distinto tipo de opiniones en las conferencias monetarias realizadas en Londres, París, Berlín, La Haya y San Petersburgo a partir de junio de 1903. Si bien en Londres se había logrado un acuerdo a favor de la adopción del patrón oro con base en la moneda de plata de poder liberatorio ilimitado, a establecer una relación de 32 a 1 entre el oro y la plata y a evitar las fluctuaciones del valor de la plata con compras regulares de países platistas, en Francia la comisión local se mostró no sólo en contra del bimetalismo sino escéptica en cuanto a la capacidad de China para fijar la estabilidad de los cambios. La delegación francesa opinó que de establecerse el patrón oro en China debía limitarse la circulación para fijar el valor de la moneda, por lo que habría que clausurar las Casas de Moneda a la libre acuñación.

En La Haya, los comisionados holandeses resolvieron que la única solución para establecer la estabilidad de los cambios internacionales era adoptar el sistema monetario con base en plata y con una relación fija respecto al oro. El sostenimiento de la paridad podría asegurarse

¹⁴⁸ ROMERO, *La política monetaria*, p. 93.

mediante el establecimiento de fondos de reserva en oro y un sistema de vigilancia y control sobre la emisión monetaria con el fin de controlar la circulación. A diferencia de los ingleses, los holandeses consideraron que cada país debía atender tanto a sus condiciones económicas como al valor de la plata en el mercado para fijar el ratio promedio. De la misma manera que en Francia, la comisión monetaria alemana se mostró a favor de la adopción del patrón oro sobre las siguientes bases: moneda de plata con poder liberatorio ilimitado con valor fijo en oro, introducción de un sistema monetario en China que limitara la acuñación, establecimiento de la ratio entre el oro y la plata de 32 a 1 y la formulación de un sistema de compras de plata que evitara las fluctuaciones en su precio. Finalmente, la opinión de los comisionados rusos se centró en la imposibilidad de establecer el patrón oro en China. La comisión mexicana señaló que el secretario de Hacienda ruso, Sergei Witte, declaró con respecto a China

que su opinión personal era de que en dicho país no sería humanamente posible, por muchos años todavía, introducir el talón de oro, para lo cual era indispensable empezar por crear grandes reservas de oro, y que esto únicamente podría lograrlo la China, si se le permitiera cobrar sus derechos de importación en oro, pero como estaba convencido de que ni Inglaterra ni los Estados Unidos aceptarían esta idea, consideraba que todo lo demás era perfectamente inútil y que era ya un problema demasiado difícil de por sí el introducir en este vasto imperio un sistema monetario uniforme cualquiera, para querer ocuparse a la vez de fijarle una relación de oro a la moneda.¹⁴⁹

No obstante, los rusos apoyaron la creación de un sistema de compras regulares de plata y que la ratio entre ambos metales fuese establecida por cada nación. Al conocer las opiniones de Witte, Limantour señaló a la Comisión Mexicana que en el establecimiento del sistema monetario chino, México podría verse beneficiado debido a que el establecimiento de la acuñación ilimitada favorecería a la minería mexicana.

tendríamos que confesar que en el terreno científico, la honradez nos obliga a sostener la teoría de la acuñación limitada, porque *estamos convencidos de que para mantener una relación constante de valor las monedas de plata con las de oro, es esencial que el gobierno tenga el control de la acuñación*, y que, por otra parte si consultamos únicamente el interés de México, al menos el interés inmediato, no debemos oponernos a que se establezca en China el patrón de plata con libre acuñación. Coincide este modo de considerar la cuestión china con las opiniones manifestadas por los delegados ingleses, y no creo prudente que hagan ustedes fuerza de vela para conseguir el principio de la acuñación limitada, si los rusos insisten en la libre acuñación, habremos nosotros de esa manera ayudado a los intereses mineros de México, sin que pueda reprochársenos el

¹⁴⁹ Enrique Creel, Luis Camacho y Eduardo Meade a José Yves Limantour, San Petersburgo, 18 julio 1903, AJYL.CDLIV.2a.1903.8.42.

haber sido inconsecuentes con la teoría en que la Comisión Mexicana ha fundado sus opiniones.¹⁵⁰

Si bien, pese a los esfuerzos por establecer un acuerdo internacional favorable al precio de la plata, éste no llegó a materializarse, la Comisión de Cambios Internacionales llegó a la conclusión de que para evitar la pérdida de poder de adquisición de la plata, fomentar la riqueza pública y proteger al capital extranjero, era recomendable modificar el sistema monetario mediante la limitación de la cantidad de plata circulante. La medida compensaría de diversos modos a la minería ya que se reducirían los réditos de los créditos y se estimularían en el país nuevas industrias que utilizaran los metales producidos en las minas. De ese modo, la Comisión concluyó que:

1. Es posible establecer en México la estabilidad de los cambios internacionales.
2. Conviene que la nueva moneda sea de plata, con valor fijo en oro.
3. Sería mayor el prestigio de la moneda y más firme la estabilidad de los cambios internacionales, creando fondos de reserva en oro, aunque el gobierno no acepte por Ley la obligación de verificar el cambio de la moneda; sino cuando a su buen juicio, o al juicio de la Comisión a quien se confíen las funciones del nuevo sistema, sea conveniente verificar dicho cambio, ya sea por monedas de oro, o por giros sobre el extranjero.
4. Es indispensable clausurar las Casas de Moneda a la libre acuñación.¹⁵¹

Dado que el cambio de patrón monetario requería del consenso de los sectores involucrados, Limantour organizó una Comisión Monetaria el 4 de febrero de 1903 con el objeto de realizar estudios sobre la situación de la plata y hacer recomendaciones al gobierno en torno a la posible modificación del sistema monetario. Si bien existen diversas opiniones en cuanto al momento en que se fraguó la reforma monetaria y el papel de la Comisión Monetaria en la toma de decisiones,¹⁵² Thomas Passananti considera que la formación de la misma atendió al interés del secretario por compartir la responsabilidad de la reforma entre el sector público y privado, con la finalidad de aparentar que las resoluciones sobre el patrón monetario se habían elaborado a partir del debate en el entorno político mexicano y no como una imposición del capital extranjero.¹⁵³

La Comisión se dividió en cuatro subcomisiones cuyas tareas estaban basadas en un cuestionario realizado por el mismo secretario y presididas por destacados miembros de la élite

¹⁵⁰ José Y. Limantour a la Comisión de Cambios Internacionales, París, 4 agosto 1903, AJYL.CDLIV.2a.1903.8.42. Las cursivas con más.

¹⁵¹ *MSHCP, 1903-1904*, p. 500.

¹⁵² Aldo Musacchio menciona por ejemplo que la Comisión Monetaria fue más un órgano de instrumentación que de diseño de la reforma.

¹⁵³ PASSANANTI, "The politics", p. 258.

porfiriana (cuadro 4). Las materias a tratar fueron: la realización de una compilación estadística; los efectos del cambio de patrón en la minería; un estudio pormenorizado de las existencias de billetes y las piezas metálicas; la incidencia de la inestabilidad cambiaria en la economía y el estudio de los medios para establecer un valor fijo a la plata en oro.

CUADRO 4. COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN MONETARIA (1903)

| Subcomisión/Presidente | Temática | Conclusión |
|---------------------------------|--|--|
| 1. Genaro Raigosa | Realizar trabajo estadístico, recopilando toda la información necesaria para el trabajo de las otras subcomisiones | Logró la reformulación del balance general del país y de la balanza comercial |
| 2. José Landero | Indagar sobre los efectos del cambio monetario en la industria minera | Concluyó que la contracción en la producción minera y los perjuicios que sobre ella se darían podrían subsanarse con reducciones fiscales y facilidades tributarias, cuestión que se asentó en un proyecto enviado a la Secretaría de Hacienda |
| 3. Manuel Fernández Leal | Determinar la composición de la circulación monetaria del país y averiguar si ésta era adecuada para las necesidades de la nación | Calculó un monto de entre 100 y 120 millones de pesos, el cual era suficiente, pero no era adecuado pues su expansión y/o contracción dependía del precio de la plata. Sugirió desligar el circulante del valor de la plata como mercancía |
| 4. Joaquín Casasús | Establecer la incidencia de la inestabilidad cambiaria en los diferentes ramos de la actividad económica, así como el estudio de los medios pertinente para inmovilizar el tipo de cambio y resolver las dificultades monetarias | Recomendó procurar mayor fijeza en la relación de la moneda nacional con las diversas unidades monetarias de las naciones extranjeras. Propuso fijar una relación entre el oro y la plata de 1 a 32 como máximo y de 1 a 36 como mínimo |
| 5. Pablo Macedo | Discutir en torno del mecanismo que permitiese alcanzar la estabilidad en los cambios | Prohibir la libre acuñación de plata, como mecanismo para alcanzar la paridad entre la moneda mexicana y el resto de las divisas, y aunque no fue resolución de la quinta subcomisión, de la discusión de ella se desglosa la idea de un fondo regulador |

Fuentes: VELASCO, "La Comisión de Cambios", pp. 21-22. *MSHCP, 1902-1903*, p. 505.

Las primeras tres subcomisiones realizaron trabajos estadísticos y empíricos sobre los efectos del cambio de patrón tanto en la industria minera como en el ámbito de la circulación monetaria. A partir de ellos, la cuarta subcomisión se dedicó a analizar el efecto de la depreciación de la plata en la economía nacional y la fluctuación del tipo de cambio en el ámbito de la actividad productiva dirigida al mercado exterior y la capacidad financiera del Estado. La cuarta subcomisión aceptó que la devaluación de la plata había impulsado el desarrollo de algunos ámbitos de la economía, sin embargo las fluctuaciones en su precio incidían en el alza de los precios en el mercado interno, con lo que se anulaban los posibles efectos positivos de la devaluación, de ahí que resaltara la importancia de tener una moneda con valor estable. En su informe, la cuarta subcomisión recomendó reformar el sistema monetario y establecer un tipo de

cambio fijo teniendo en cuenta tanto la relación adoptada por otras naciones, como los intereses de los exportadores y los manufactureros.

Una vez que las cuatro subcomisiones entregaron sus informes se organizó otra subcomisión encargada de discutir las estrategias para lograr la estabilidad en los cambios. En el seno de la quinta subcomisión el tema más discutido fue el medio para mantener la paridad legal de la moneda.¹⁵⁴ El grupo encabezado por Joaquín Casasús consideró que si bien habría que suspender la libre acuñación de plata, era necesaria la creación de un fondo de reserva en oro con cuarenta millones de pesos, cuyo objetivo fuese proveer y regular la cantidad de moneda en circulación así como sostener la paridad legal del tipo de cambio. Mediante este mecanismo, Casasús proponía el establecimiento de un patrón monometálico oro en el que el fondo de reserva fuese utilizado solamente para la subsanar una posición desfavorable en la balanza comercial y evitar una salida excesiva de moneda. La relación entre la actividad comercial y el fondo de reserva en oro se constituía entonces como el garante de la estabilidad de los cambios. El segundo grupo encabezado por Pablo Macedo optaba por el enrarecimiento de la plata mediante la prohibición de la acuñación para elevar su valor y lograr la paridad pretendida sin la necesidad de contar con un fondo en oro. A decir de María Eugenia Romero, para este grupo, el equilibrio de la circulación monetaria y el precio de la plata no debían quedar en manos de los mecanismos automáticos del mercado, de manera que el derecho a emitir moneda sería exclusivamente del gobierno, en ese sentido la reforma monetaria proyectada por Macedo pretendía que el Estado tuviese un papel regulador en el mercado monetario.¹⁵⁵ Es decir, el grupo de Macedo, del que era partidario Limantour, propuso el establecimiento de un patrón cambio oro.

A partir de los trabajos realizados por la Comisión, el Ejecutivo solicitó al Congreso la facultad para emprender la reforma monetaria en 1904. Finalmente la Ley Monetaria fue publicada en marzo de 1905. En términos generales, la Ley Monetaria estableció un *patrón oro cojo*, que implicaba la circulación de monedas plata a reserva de utilizar más tarde monedas de oro mediante el enrarecimiento de las primeras, es por ello que en la Ley fue prohibida la libre acuñación de oro y plata al mismo tiempo que el Estado se arrogaba el derecho exclusivo de acuñación. La ley estableció una equivalencia teórica de 75 centigramos de oro y estableció una equivalencia de 1 a 32 entre el valor del oro y la plata monetarios. Para lograr la estabilidad de

¹⁵⁴ BORJA, "La reforma monetaria", pp. 218-224. ROMERO, "Patrón oro", pp. 87-88. LUNA, "La reforma monetaria", p. 439.

¹⁵⁵ ROMERO, "El debate sobre la reforma ", pp. 75-79.

los cambios fue fundada la Comisión de Cambios y Moneda, a la que se le dotó con un fondo regulador de 10 millones de pesos provenientes de las reservas del tesoro, cuya principal función era mantener el valor de la paridad de la unidad monetaria en el mercado internacional a la par de otras monedas con patrón oro.¹⁵⁶

La Comisión de Cambios y Moneda resulta una innovación institucional, pues a través de sus funciones de desmonetización, venta y reconversión del peso, el gobierno estableció una entidad regulatoria de la circulación monetaria. Esto porque, a decir de Omar Velasco, la Comisión se constituyó en el único medio a través del cual se realizarían las exportaciones de plata, mediante dos incentivos: la reducción de los costos de transacción y la aplicación de una medida fiscal. Para que los bancos realizaran la venta de sus pesos fuertes por medio de la Comisión, esta ofreció cubrir los gastos de envío de las remesas de plata; mientras que mediante la ley de 19 de noviembre de 1906 se implantó un impuesto de 10% *ad valorem* de las exportaciones de plata, cuyo pago se dispensaría si se entregaba el metal a la Comisión para su acuñación gratuita. Aunque ambas medidas permitieron encauzar los flujos de plata a la Comisión, con lo que pudo cumplir sus tareas en materia de recolección de antiguos cuño y distribución de los nuevos, Velasco menciona que el Banco Nacional de México intervino de manera directa en la reconversión del circulante a través de la recolección del mismo en sus sucursales y la administración del fondo regulador.¹⁵⁷

El cambio de patrón monetario en 1905 incidió en el incremento de las inversiones de capital estadounidense y europeo en México en el sector bancario (66.6%), industrial (11.4%), minero (8.7%), ferroviario (6.9%), agrícola e hipotecario (6.3%), ya que al asegurar la estabilidad de los cambios se garantizó la certidumbre en los negocios y las ganancias.¹⁵⁸ Al mismo tiempo, a través de la Comisión de Cambios y Moneda, el Estado se arrogó el derecho de intervenir directamente en el ámbito monetario como regulador de la oferta y demanda de circulante, así como en el mercado de cambios.

¹⁵⁶ BORJA, "La reforma monetaria", pp. 225. LUNA, "La reforma monetaria", p. 186.

¹⁵⁷ VELASCO, "La Comisión de Cambios", pp. 24-32.

¹⁵⁸ ROMERO, "Patrón oro", pp. 97-98.

Conclusiones

Hacia las últimas décadas del siglo XIX los principios del liberalismo económico plasmados en la Constitución de 1857, encontraron tales circunstancias en el país que su cabal aplicación no fue del todo posible. La debilidad del poder Ejecutivo, la regionalización del país y la necesidad de afianzar el nuevo régimen sobre bases más estables política y económicamente, fungieron como factores para que hacia la década de los setenta y ochenta se iniciara un proceso de transformación del Estado liberal en el que prevaleció la idea de establecer un gobierno fuerte y centralizado que asegurara el progreso material de la nación.

Si bien la historiografía ha atribuido a la ideología positivista aquel viraje en el papel del Estado, como se ha visto a lo largo de las páginas anteriores, este proceso atendió más a las necesidades internas del país que a la urgencia por aplicar los principios de otra ideología en el ámbito económico. De tal forma que, advertidos de la impracticabilidad de ciertos lineamientos constitucionales y de la necesidad de buscar los medios para crear una nación fuerte y competitiva en el concierto internacional, los miembros de la elite porfiriana idearon un proyecto de integración económica nacional dirigido por el Estado. Se trataba entonces de echar a andar políticas que desde el horizonte liberal se enfocaran a la creación y desarrollo de estrategias que promovieran el desarrollo de la nación, mediante la implantación selectiva de algunos principios liberales pero atendiendo siempre a las circunstancias sociales, políticas y económicas mexicanas.

Debido a que el proyecto de nación implicaba la colaboración de los grupos de poder involucrados en las principales actividades económicas, algunos autores han denominado al liberalismo porfiriano como conservador, oligárquico, empresarial o desarrollista. Sin negar la importancia que tuvieron las élites en esta nueva forma de pensar el Estado y su intervención en el desarrollo económico, tal parece que la línea de conducta de sus principales funcionarios fue el pragmatismo, es decir la toma de decisiones se rigió por las necesidades más apremiantes del Estado para asegurar no sólo su permanencia sino su fortalecimiento.

En el ámbito económico, el nuevo orden liberal se concentró en un primer momento en el arreglo de las finanzas públicas mediante una política económica que tenía como objetivos la nivelación del presupuesto y la consolidación del crédito de la nación. De ahí que en sus primeros años como secretario de Hacienda, José Yves Limantour se fijara como uno de sus propósitos la conversión de la deuda y la definición de los gastos según los ingresos, tanto para que el gobierno

cumpliese su función redistributiva como para crear un ambiente de confianza y seguridades a los posibles inversionistas. Si bien esto había sido una preocupación de todos los secretarios de Hacienda, Limantour cambió las estrategias para conseguirlo. En principio se dedicó a conocer todas las fuentes de ingreso y en la medida de lo posible aumentarlas, a determinar los montos de las partidas sin afectar la eficacia de los servicios administrativos, a exigir a los titulares de las demás secretarías la presentación de presupuestos particulares y a crear un fondo de reserva que sería dirigido al gasto de fomento. En la reestructuración de los ingresos y la contención del gasto, bases del "plan de economías", los arreglos de la deuda tenían un papel de primera importancia pues de las exigibilidades dependerían las disponibilidades del erario público. De ahí que mediante el conocimiento y depuración de los créditos y redenciones, así como la liberación de hipotecas sobre propiedades de la nación se buscaran mejores condiciones para los bonos mexicanos, así como la entrada de nuevos acreedores que inyectaran capital necesario para la obtención de la tan anhelada nivelación presupuestal. Como es posible ver, la política presupuestaria de Limantour, si bien logró las metas económicas trazadas y reveló la capacidad ahorradora y de endeudamiento del Estado porfiriano, lo cierto es que también fue utilizada como un instrumento de política económica para centralizar el poder en el Ejecutivo, y en particular en la Secretaría de Hacienda, puesto que era ahí donde se calculaban y ejercían los gastos de la nación.

Aquella tendencia centralizadora también fue visible en la reforma fiscal, pues en el cumplimiento de sus objetivos (disminución de la dependencia de los impuestos aduanales, elevación del ingreso, creación de un mercado interno, modernización del sistema de recaudación y desarrollo de la riqueza pública) se echaron a andar una serie de estrategias que tendieron a disminuir la capacidad fiscal de los estados a favor de la Federación. El impuesto del timbre sufrió varias modificaciones en su diseño, en principio la unificación de cuotas y el establecimiento de reglas claras sobre los procesos administrativos, así como la aclaración de infracciones y la definición de labores de inspectores. Si bien la reforma al impuesto tuvo la participación de los causantes y las autoridades locales para la asignación de cuotas, el hecho de que la Federación controlara la emisión de estampillas y mantuviese una estricta supervisión sobre la recaudación redujo la potestad fiscal de los estados sobre las mercancías gravables de producción y supervisión nacional como los alcoholes o tabacos. De esa manera, el impuesto se convirtió en uno de los más redituables del sistema fiscal en general, por lo que aun cuando no se

eliminó por completo la dependencia de la Federación de los ingresos aduanales, la estrategia para acrecentar sus ingresos fue exitosa.

El ensanchamiento de la esfera fiscal de la Federación encontró su principal reto en la abolición de las alcabalas. Esto porque como es bien sabido, a lo largo del siglo XIX se llevaron a cabo varios intentos para eliminar el tan odiado impuesto, sin embargo nuevamente las circunstancias fungieron como un obstáculo. Me refiero en particular a que aparentemente no había un impuesto sustituto tan redituable, además cualquier intento de la Federación por unificar los requisitos y cuotas o coordinar los impuestos a la circulación interior era visto como una afrenta a la soberanía fiscal de los estados. En este caso, la estrategia de Limantour se concentró en la vía de la negociación, es decir en el despliegue de un proceso de cabildeo con los gobernadores de los estados apelando a su patriotismo. Para el secretario, lograr la meta de crear un mercado nacional tenía que pasar por ciertos sacrificios tanto de los causantes, a quienes se les establecieron nuevos impuestos directos -en especial el de patente de giros mercantiles-, como de las autoridades locales, quienes vieron mermada su capacidad impositiva. Pues de un esfuerzo coordinado dependería el desarrollo de la riqueza pública de la nación. Coordinación que también fue necesaria en el caso de la política comercial, en la que fueron visibles sus motivaciones desarrollistas, pues como se vio, el gobierno tenía que establecer las condiciones necesarias para apoyar el proceso de industrialización. Aquello mediante el establecimiento de franjas de protección arancelaria que tenían el doble propósito de proteger a la industria local y proveerla de los insumos necesarios para su desarrollo.

El fortalecimiento del poder público federal en la esfera económica fue evidente en el proceso de reforma monetaria de principios de siglo XX. Ello porque no sólo desplegó su capacidad negociadora tanto con los miembros de los sectores económicos involucrados como con los gobiernos de otras naciones. Limantour consideraba que era labor del gobierno mantener la estabilidad así como establecer las condiciones necesarias para promover la modernización económica. Condiciones que la depreciación de la plata ponía en peligro, ya que causaba un ambiente de inestabilidad en las finanzas públicas e incertidumbre en las relaciones económicas externas. El cambio de patrón plata a oro al parecer era inminente, no obstante para justificarlo el secretario pasó la discusión al debate público, para compartir la responsabilidad de la reforma con los sectores involucrados y para justificar la intervención del Estado en el ámbito monetario. Esto

porque el tipo de patrón oro seleccionado requería de su injerencia para asegurar la fijeza de los cambios y regular los montos de la circulación monetaria.

Como es posible notar, aun cuando la nivelación del presupuesto, el gravamen al consumo, la liberalización del comercio (interior y exterior), la creación de un mercado interno y el establecimiento de condiciones que incentivaran la inversión extranjera mediante el cambio de patrón monetario, se enmarcaron en el horizonte del liberalismo económico, durante la gestión de Limantour las estrategias para lograr todo aquello tendieron a concentrar facultades económicas en la Federación. El robustecimiento del poder público en el ámbito económico se justificó entonces con el argumento de que así podría asegurarse el desarrollo de la nación. El nuevo orden liberal tendió entonces a echar mano del pragmatismo en aras del cumplimiento de sus propósitos, o como decía Limantour había que "proceder con cierto eclecticismo, según las circunstancias del momento y las graves dificultades que constantemente se presentan en la vida práctica de las naciones".

CAPÍTULO 2. LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (1892-1910)

*No obedezco a otra línea de conducta
más la que me dicta el buen servicio público*

José Yves Limantour

La organización de la Hacienda Pública ha sido objeto de especial interés desde el nacimiento de México como nación independiente hasta nuestros días, pues el éxito en la recaudación y distribución de caudales depende en buena medida de un sistema administrativo eficaz, así como de una contabilidad clara y precisa, entre otros elementos no menos importantes.

Dada la importancia del ramo hacendario para el sostenimiento del país, a lo largo del siglo XIX se nombraron múltiples comisiones que tenían como finalidad el arreglo de la hacienda pública, así como del aparato administrativo que por fuerza le acompaña. La empresa encargada a las comisiones no fue sencilla, puesto que la organización de las rentas y su recaudación debían estar íntimamente ligadas con el sistema político instaurado, ya fuese federal o central.

Durante el sistema republicano y hasta el inicio del Porfiriato el reto era aún mayor puesto que los ensayos previos no habían tenido los resultados esperados. El erario seguía en penuria y si bien esta situación se le atribuyó a la inestabilidad política predominante, lo cierto es que tanto la delimitación de funciones entre las distintas instituciones económicas –como la Secretaría de Hacienda y la Tesorería General de la Federación– como la efectiva realización de las mismas por parte de la burocracia fiscal también tuvieron un papel importante para lograr un buen funcionamiento del sistema administrativo. De ahí que desde la década de los sesenta y hasta bien entrado el siglo XX, se implantaran diversas reformas al interior de la Secretaría de Hacienda y sus distintas dependencias.

La gestión de José Yves Limantour al mando de la Secretaría de Hacienda fue muy aplaudida en su época. A decir de algunos de sus contemporáneos, el secretario había logrado lo imposible, es decir, la nivelación de presupuestos, el arreglo de la deuda nacional, la reforma fiscal y la mexicanización de los ferrocarriles, entre muchas otras reformas.¹⁵⁹ Si bien la historiografía reciente se ha abocado al estudio de las políticas económicas enunciadas, poco se

¹⁵⁹ DÍAZ, *Limantour*, p. 7.

ha dicho en torno a las modificaciones que el secretario introdujo en el sistema administrativo. Probablemente esto se deba a que varias reformas estuvieron inspiradas en los proyectos de reorganización presentados por sus predecesores inmediatos, Matías Romero y Manuel Dublán. Así, el objetivo general del presente capítulo es conocer las reformas que Limantour introdujo en el sistema administrativo con la finalidad de reorganizarlo, bajo los principios de reducción de gastos sobre el erario y mejora en el servicio público, con la finalidad de hacerlo más eficiente.

El capítulo está dividido en dos apartados. En el primero me dedico a reseñar brevemente las modificaciones administrativas realizadas por el orden liberal una vez restaurado, con el objetivo de conocer tanto la organización interna de la Secretaría de Hacienda como de identificar los obstáculos administrativos que dificultaban la recaudación de los ingresos estatales, los cuales se establecerán como retos a sortear en el proyecto administrativo de Limantour.

El segundo apartado está dedicado al estudio de la reorganización del sistema administrativo durante la gestión económico-administrativa de José Yves Limantour. Para efectos de análisis, el segundo apartado está dividido en tres puntos. En el primer punto me concentro en mostrar los cambios introducidos por Limantour en la planta laboral hacendaria. Esto porque como se verá más adelante, una de las principales preocupaciones del plan hacendario del secretario fue la moralización del personal. Limantour consideraba que el éxito en la recaudación y distribución del ingreso dependía en buena medida de la instrucción y honradez de los empleados que manejaban el numerario. En el segundo punto se verá de qué manera Limantour resolvió las viejas disputas entre las distintas instituciones hacendarias (Secretaría de Hacienda y Tesorería General) en torno a la elaboración de la cuenta general del erario y la delimitación de competencias con la elaboración de sus respectivos reglamentos en 1907 y 1910. El reglamento de la Secretaría por un lado muestra la disolución de las disputas institucionales y por el otro ofrece una suerte de síntesis de todas las modificaciones al sistema administrativo en general. Como se verá con detalle, el estudio de ambos elementos, la moralización del personal y la organización interna de la Secretaría de Hacienda, permite a su vez conocer un propósito implícito del plan de Limantour, es decir, el fortalecimiento de la Secretaría de Hacienda como centro directivo de la política económica nacional.

El tercer apartado está dedicado al estudio específico de las reformas en todas las oficinas federales de hacienda, tales como aduanas, jefaturas de hacienda y administraciones principales

del timbre. Advertido de la necesidad de reducir los costos de recaudación, simplificar los procesos administrativos y coordinar la reforma fiscal con el aparato administrativo para hacer más eficiente y expedito el despacho de los asuntos comerciales y fiscales, Limantour suprimió algunas oficinas e instaló otras, eliminó ciertos trámites y reforzó la vigilancia sobre oficinas y empleados hacendarios.

Finalmente, a lo largo del presente capítulo se verá que Limantour concretó algunas propuestas planteadas con anterioridad para resolver los problemas que aquejaban a la hacienda pública y hacer más eficiente el sistema de recaudación fiscal. Aun si algunas medidas implantadas no fueron del todo innovadoras, el secretario supo aprovechar el contexto de estabilidad política para diseñar nuevas estrategias en el cumplimiento de sus propósitos.

Metamorfosis de una institución: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Desde su instauración en 1821, la Secretaría de Hacienda enfrentó diversas problemáticas que dificultaron su funcionamiento a lo largo de casi todo el siglo XIX.¹⁶⁰ Independientemente de su adscripción política, todos los gobiernos de la primera mitad del siglo reconocieron la importancia de contar con una administración hacendaria eficiente y funcional. Sin embargo, los constantes cambios de proyecto político modificaron la estructura administrativa de tal forma que, a inicios del Porfiriato, la institución y sus dependencias estaban lejos de cumplir con los fines recaudatorios y redistributivos para los que fue fundada.

Los principales obstáculos que la Secretaría tuvo que superar para consolidarse como el centro directivo de la política económica fueron la imprecisión de reglas que normaban su funcionamiento interno y atribuciones; la aparición y desaparición de oficinas; la falta de claridad en cuanto a la definición de competencias de nuevos organismos que replicaban algunas de sus funciones y, finalmente la falta de información estadística y reglas precisas para la contabilidad de los ingresos y egresos de la nación.

¹⁶⁰ Aunque la Secretaría de Hacienda quedó encargada en general de “todos los negocios pertenecientes a la Hacienda pública en sus diversas rentas”, no se hizo especificación alguna sobre su funcionamiento interno, con lo que las instituciones coloniales que conformaban el ramo hacendario quedaron en pie hasta 1824 con el decreto para el “Arreglo de la administración de la Hacienda Pública”. DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 1, p. 559. JÁUREGUI, “La primera organización”, p. 233.

Para enfrentar el primer problema se establecieron dos reglamentos internos en 1825 y 1850. El objetivo general del reglamento de 1825 era dar una organización funcional a la Secretaría para el despacho de los asuntos de su competencia. Sin embargo tuvo varios desaciertos, pues si bien se dividió al interior en dos departamentos (Gobierno y Dirección de Rentas) en la conformación de las secciones que los constituían no hubo un criterio uniforme para la asignación de funciones en cada una según su naturaleza. Es decir, la primera sección se encargaba lo mismo de la Tesorería que de las obras del palacio. Por otro lado resalta el hecho de que quedó fuera de esta primera organización interna el Departamento de Cuenta y Razón creado un año antes, lo que le dejaba como una institución independiente y en constante pugna con la Secretaría, sobre todo en torno al manejo de la contabilidad de las oficinas federales, ya que la Tesorería sí formó parte integral de aquélla. El caos y confusión predominantes al interior de la Secretaría se reflejaron en una escasa capacidad recaudatoria de las rentas federales (o centrales) en todo el territorio nacional. Esta situación permaneció décadas después, aun con el cambio de sistema político, por lo que fue necesaria la elaboración de un nuevo reglamento en 1852 que si bien reorganizó las secciones con ramos acordes entre sí, lo cierto es que estableció cierta ambigüedad en torno a la autoridad que la Secretaría ejercería en el funcionamiento interno de la Tesorería General al mencionar que se limitaría solamente a vigilarla en “asuntos económicos”.¹⁶¹

Las tensiones entre la Secretaría de Hacienda y la Tesorería General se gestaron en la década de los años treinta, cuando por vía del reglamento interno de la segunda se definieron y ampliaron sus facultades en detrimento de la primera.¹⁶² El predominio de la Tesorería General era tal que hacia la mitad del siglo se le consideró como la institución más importante de la estructura hacendaria. Al respecto, el periódico *El Siglo XIX* mencionaba que para el arreglo de la hacienda pública era indispensable comenzar por esta oficina, la cual “se mira como el eje de toda máquina administrativa, [...] pues no es posible que se gobierne sin hacienda y no es posible que haya hacienda sin una contabilidad arreglada, sin una contabilidad que reconozca un centro y

¹⁶¹ “Reglamento del Ministerio”, GONZÁLEZ, *Memorias de la Hacienda*, p. 281.

¹⁶² Las facultades de la Tesorería fueron: expedir las órdenes que sean necesarias para que se verifique el ingreso y egreso de los caudales en la oficinas de distribución, recoger los fondos precisos para hacer los pagos que le son peculiares, y los sobrantes que resulten en las expresadas oficinas y en las de recaudación; satisfacer los sueldos y gastos que tengan el carácter de generales, llevar la cuenta y razón, no solo de los caudales que tanto en ella como en las comisarías, llegaren a ingresar como productos líquidos de las rentas, ramos del erario, donaciones, préstamos, depósitos etc., sino también de su legal inversión; formar la segunda parte de la cuenta que el supremo gobierno ha de presentar anualmente a las cámaras, liquidar por último, en el mismo tiempo, el total vencimiento del ejército y armada y desempeñar las demás obligaciones que actualmente le imponen o impusieren las leyes en lo sucesivo. “Reglamento para la Tesorería”, GONZÁLEZ, *Memorias de la Hacienda*, p. 129.

este centro es precisamente la Tesorería General que debe estar enterada de todas las operaciones financieras del gobierno”.¹⁶³

Lo anterior, aunado a la aparición de nuevas oficinas en las décadas subsecuentes como la Dirección General de Rentas (1831), la Junta Consultiva de Hacienda (1836), el Tribunal de Revisión de Cuentas (1838), la Dirección General de Impuestos (1853-55) y la Junta de Crédito Público (1856),¹⁶⁴ tendió a restarle a la Secretaría presencia nacional y capacidad organizacional para cumplir con sus objetivos. La indefinición y traslape de facultades entre dependencias hacendarias provocaban un ambiente administrativo de confusión pues era bastante común que las atribuciones de alguna oficina nueva invadieran las de la Secretaría o de la Tesorería o que recibieran instrucciones de una y otra al mismo tiempo. Sobre esto Guillermo Prieto mencionó en 1857: “los hechos lo demuestran: entre órdenes y circulares del ministerio de hacienda, órdenes y circulares de la Tesorería General, repartos de la Contaduría Mayor todo se ha convertido en embrollo”.¹⁶⁵

El conflicto institucional se reflejaba también en que no se tenía un conocimiento exacto sobre los ingresos con los que podía contar el gobierno –puesto que difícilmente las oficinas recaudadores mandaban a tiempo sus cuentas–, lo que se agudizaba por una contabilidad complicada que entorpecía los trabajos de las oficinas y una planta de empleados corrupta, pero principalmente ignorante en materia hacendaria. De ahí que hacia 1867, con el restablecimiento de la república, se tratara de regular el ramo mediante la disposición de que todas las oficinas generales de hacienda, establecidas y por establecer, dependerían en lo económico, administrativo y directivo única y exclusivamente del secretario del ramo, y en lo tocante a la recaudación y distribución de los caudales públicos, de la Tesorería. Además, se elaboró un reglamento para la administración y contabilidad por el que se establecieron reglas para la presentación del presupuesto, la distribución, la deuda pública, los contratos de compraventa, disposiciones generales sobre cuentas, libros y responsabilidad de los empleados, así como se introdujo el sistema de contabilidad por partida doble, para lo cual se creó dentro de la Secretaría una sección directiva de la contabilidad de los caudales del gobierno, cuyas principales

¹⁶³ *El Siglo XIX* citado en SIERRA y MARTÍNEZ, *Historia de la Tesorería*, p. 81-82.

¹⁶⁴ GONZÁLEZ, *Memorias de la Hacienda*, p. 335. DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 7, p. 567. SIERRA y MARTÍNEZ, *Historia de la Tesorería*, p. 38.

¹⁶⁵ GONZÁLEZ, *Memorias de la Hacienda*, p. 408.

obligaciones eran vigilar la observancia del reglamento y resolver cualquier duda que surgiese en las distintas dependencias sobre la aplicación del mismo.¹⁶⁶

El orden del caos. La Hacienda proyectada, 1867-1891

En 1867 Benito Juárez nombró secretario de Hacienda a Matías Romero, quien elaboró un plan de reforma hacendaria presentado al Congreso en forma de iniciativas, cuyo principal objetivo era el mantenimiento de unas finanzas públicas sanas para promover el desarrollo económico del país. Las vías para lograr aquel cometido eran: la elevación de la recaudación, la estimulación de la actividad económica interna, la mejora en la administración de recursos y la solución al problema de la deuda pública. Cabe señalar que las iniciativas de Romero partían de una concepción liberal de la economía que priorizaba la libre circulación, el libre comercio y la minimización de trabas a las actividades productivas.¹⁶⁷

El plan de reforma hacendaria de Romero estaba concebido para su concreción a largo plazo. Sin embargo, los resultados del primer periodo de su gestión al mando de la Secretaría de Hacienda no fueron del todo favorables, ya que en dos ocasiones las cuentas que presentó al Congreso le fueron rechazadas bajo el argumento de que las cifras utilizadas eran parciales y contradictorias. El mismo Congreso tampoco estaba muy conforme con sus propuestas, por lo que si no las rechazó en primera instancia tampoco las aprobó, quedando tan sólo como asignatura pendiente. A decir de Pablo Macedo, las resistencias del Congreso constituyeron “parte muy principal a paralizar de hecho una reforma hacendaria con tanta alteza de miras emprendida y que llevada a cabo, como sin duda lo habría sido, con la necesaria prudencia, tanto habría anticipado el progreso económico de la República”.¹⁶⁸ Cabe resaltar que esta tensión entre el gobierno y el Congreso se desarrolló en torno a la presentación del presupuesto, pues a decir de Marcello Carmagnani durante estos años se revitalizó la oposición del Congreso a las iniciativas expansivas del ejecutivo por temor al engrandecimiento de sus funciones.¹⁶⁹

¹⁶⁶ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 10, pp. 37-40, 176-193.

¹⁶⁷ MÁRQUEZ, “El proyecto hacendario”, pp. 124-125, 128. BERNSTEIN, *Matías Romero*, 1973, p. 182.

¹⁶⁸ MACEDO, *La evolución mercantil*, p. 430.

¹⁶⁹ CARMAGNANI, *Estado y mercado*, p. 141. Para conocer con detalle la política del presupuesto, así como la interacción entre los grupos de poder formados en torno a la misma véase “Segunda Parte. La política del presupuesto” de esta obra.

El rechazo de la cuenta presentada por el Ejecutivo fue un detonante para llevar a cabo ciertas reformas al interior de la Secretaría de Hacienda y sus dependencias, ya que el Congreso señalaba que la mala administración y las deficiencias en el sistema contable eran las responsables del déficit del erario. A ello Romero respondió que si bien la administración de las rentas públicas no era perfecta, había que destacar el orden y regularidad conseguidos desde el restablecimiento de la república.¹⁷⁰

Romero se abocó entonces a presionar a los empleados de las oficinas hacendarias para la presentación puntual de sus cuentas mediante la realización de visitas periódicas a las mismas. Igualmente se hizo más estricta la aplicación de la legislación sobre el otorgamiento de fianzas a todos los empleados que tuviesen a cargo el manejo de fondos públicos.

Durante 1870, el secretario elaboró un reglamento para hacer más eficaces y ordenadas las labores internas de la Secretaría. Si bien no varió el número de secciones que la componían, fueron delimitadas con mayor detalle las labores de cada empleado al introducir una división interna por mesas. Los cambios más importantes en la asignación de funciones fueron introducidos en las secciones quinta y sexta. La sección quinta que anteriormente estaba destinada a vigilar todo aquello concerniente a las Casas de Moneda, se renombró como de estadística y contabilidad fiscal. En aquella sección se debían realizar los registros de los libros contables remitidos por las oficinas recaudadoras, los cortes de caja y la elaboración de estadísticas por ramos con la finalidad de “formar la cuenta general del año que debe presentarse al Congreso, bajo la forma de un estado, confrontando previamente la parte de distribución con la de la tesorería, que es la oficina a la cual está encomendada en la actualidad esa cuenta en sus más menudos detalles”.¹⁷¹ Consecuente con la realización de los ideales de la Reforma, a la sección sexta se le encargó todo aquello relacionado con la desamortización de los bienes del clero, las dotes de monjas, desvinculación de capellanías, capitales de instrucción pública y demás ramos anexos.

Si bien el proyecto de reorganización de las oficinas estaba pendiente en el Congreso, Romero puso mayor atención en las labores de la sección quinta de la Secretaría –aquella encargada de la glosa de cuentas y elaboración de estadísticas– y en especial en torno a la formación de la cuenta general. Esto porque, según el secretario, la Tesorería no había cumplido

¹⁷⁰ ROMERO, *Exposición que el ejecutivo*, p. 13.

¹⁷¹ ROMERO, *Exposición que el ejecutivo*, pp. 310-311.

con su función principal porque el presupuesto de mayo de 1869 había aprobado la creación de una sección de glosa de jefaturas de hacienda y aduanas marítimas y fronterizas, facultad que anteriormente se le había encomendado a la Contaduría Mayor. Aunque el Ejecutivo había sometido a consideración de las Cámaras la resolución de esta duplicidad de tareas, no se habían ocupado del asunto. Romero mencionaba que para remediar esta confusión era necesaria la creación de otra instancia que concentrase todas las cuentas, incluyendo las de la Tesorería, con el objeto de uniformar la contabilidad y evitar contradicciones en la información enviada al Congreso.

A partir de la definición del organigrama de la Secretaría y de la delimitación de funciones entre ésta y la Tesorería se percibe una directriz alterna del plan hacendario de Romero encaminada a imponer la preeminencia de la institución. Según Macedo, esto ocurrió “no sin tropiezos suscitados por las oficinas subalternas y hasta por la misma Tesorería general, que alguna vez se negó abiertamente a cortar sus cuentas al fin de cada año fiscal”.¹⁷² Incluso en el *Proyecto para la reorganización del Ministerio de Hacienda* (1869), previo a la expedición del reglamento, Romero destacó la necesidad de convertir a la Tesorería en una sección dependiente de la Secretaría porque su existencia solo entorpecía el despacho de los negocios e impedía el conocimiento exacto de la cuenta del erario público.¹⁷³

Sin embargo, pese al embate para aminorar la importancia de la Tesorería, en 1870 el decreto que establecía las bases para la elaboración de la cuenta general afianzó su poder sobre el manejo de los caudales estatales, lo que tensó la relación con la Secretaría.¹⁷⁴

La designación de la Contaduría Mayor como dependencia de la Cámara de Diputados en 1874¹⁷⁵ complicó todavía más el panorama en torno al presupuesto y la cuenta anual, pues de la revisión y glosa elaborada en la Contaduría dependía la admisión de la cuenta presentada por el Ejecutivo. Para regular las actividades de la Tesorería, la Secretaría y la Contaduría se aprobó una ley el 30 de mayo de 1881 que estableció las competencias de cada una en materia de presupuesto. De ese modo todas las oficinas del ramo de hacienda con manejo de caudales, así como los pagadores, habilitados y toda clase de agentes de la administración que manejen caudales públicos, tenían la obligación de rendir ante la Tesorería General sus cuentas

¹⁷² MACEDO, *La evolución mercantil*, p. 431.

¹⁷³ ROMERO, *Proyecto para la reorganización*, p. 1.

¹⁷⁴ CARMAGNANI, *Estado y mercado*, p. 169.

¹⁷⁵ La Contaduría Mayor dependía de la Secretaría de Hacienda pero estaba bajo la inspección de la Cámara de Diputados.

comprobadas con los justificantes originales. La Tesorería quedó como única responsable de formar la cuenta general del erario y elaborar la glosa preventiva, mientras que la Contaduría Mayor debía examinar y glosar definitivamente la cuenta de la Tesorería y dentro de ella la de todas las oficinas hacendarias.¹⁷⁶

Para ser cumplida cabalmente, la ley autorizó al Ejecutivo a introducir las reformas necesarias en la organización y planta de las oficinas generales de hacienda con lo que, según Marcello Carmagnani, se logró concentrar en la Secretaría de Hacienda todas las competencias administrativas y directivas del ramo. La Tesorería General quedó como oficina subordinada a la Secretaría, para lo cual se formó un nuevo reglamento (1881) donde se especificó que sus principales obligaciones eran recaudar con exactitud y oportunidad los impuestos y rentas del Estado conforme al presupuesto de ingresos, hacer los pagos que autorizara el presupuesto de gastos y llevar la cuenta de ingreso y egreso del tesoro federal.¹⁷⁷

Durante el gobierno de Manuel González, su secretario de hacienda Miguel de la Peña introdujo algunas modificaciones en la organización interna de la Secretaría. Según lo dicho por de la Peña, a lo largo de su gestión procuró que la Secretaría pudiera ejercer favorablemente sus funciones directivas conectándola telegráficamente con sus oficinas dependientes. La conexión había resultado muy benéfica, pues permitía al secretario sobre vigilar las labores de sus subordinados, obtener con rapidez datos importantes y “asegurar la eficacia de las órdenes emanadas de la Secretaría, imprimiendo a todo el departamento de Hacienda la actividad que reclamaban las circunstancias”. Igualmente, de la Peña menciona que puso particular empeño en la mejora del personal administrativo “procurando que se compusiera de empleados honrados, inteligentes y laboriosos [así como] sistemar su marcha de manera que el secretario del ramo, esté en aptitud de vigilarla y dirigirla con perfecto y constante conocimiento de la situación que guardan todas las oficinas de su dependencia”.¹⁷⁸ Finalmente, el secretario mencionó que se habían establecido ocho secciones en la Secretaría, aunque en su *Memoria* no definió las labores asignadas a cada una.

El interés por la reorganización del sistema administrativo tomó renovados bríos con Manuel Dublán a la cabeza de la Secretaría. En 1884 el Congreso emitió un decreto por el que autorizaba al Ejecutivo para reformar las leyes de impuestos y reducir los gastos públicos, así

¹⁷⁶ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, p. 783.

¹⁷⁷ CARMAGNANI, *Estado y mercado*, p. 177.

¹⁷⁸ GONZÁLEZ, *Memorias de la Hacienda*, p. 393-394.

como para reformar la organización de las oficinas federales suprimiendo las que considerase innecesarias.¹⁷⁹ Para tal efecto, Dublán nombró una Comisión de expertos encargada de hacer un estudio sobre el estado de las oficinas hacendarias y la elaboración de un proyecto “que determine con toda precisión cuáles deben ser las atribuciones que propiamente corresponden a la Secretaría, sus relaciones con las oficinas recaudadoras y distribuidoras, la manera de ser de estos centros administrativos, y las bases de un buen sistema de contabilidad”.¹⁸⁰

La Comisión dividió en dos informes el resultado de sus labores. En el primer informe se estudió con detenimiento el estado de las jefaturas de hacienda, aduanas y administraciones del timbre. Asimismo, se puso mayor atención en la reorganización de las jefaturas de hacienda, bajo la premisa de que eran el punto de unión entre los intereses federales con los particulares de los Estados y las únicas oficinas que podían “ejercer sobrevigilancia de todos los servicios federales de su demarcación, a efecto de que la acción de la Secretaría sea tan eficaz en los Estados lejanos del Centro como en el centro mismo, las únicas que con eficacia pueden reunir los datos estadísticos de cada Estado para servir a la estadística general y las únicas también para servir de agencias a la Tesorería General en el pago de haberes a los servidores de la Nación”.¹⁸¹

La Comisión recomendaba que, dada la importancia de las jefaturas, era necesario precisar sus atribuciones y facultades inspectoras mediante la reforma del reglamento vigente. Igualmente, la Comisión sugirió que la facultad inspectora de las jefaturas debía extenderse hasta poder mandar intervenir preventivamente en aquellas oficinas en las que se sospechase de mal manejo de los caudales.

Las propuestas de la Comisión sobre la reforma del sistema aduanal se centraban en la reducción o aumento del personal según la importancia y el movimiento comercial de cada oficina. Además, para lograr una administración eficaz en los asuntos de estas oficinas se sugería la creación de la Dirección General de Aduanas, con el objeto de vigilar sus operaciones, glosar sus cuentas, uniformar sus operaciones y proponer medidas en general para evitar el contrabando y fraude.¹⁸²

¹⁷⁹ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 17, p. 85.

¹⁸⁰ *Proyecto de ley sobre organización administrativa formado por una comisión especial que nombró la Secretaría de Hacienda a consecuencia de la ley de 11 de diciembre de 1884*, p. 5.

¹⁸¹ *Informe de la Comisión nombrada para proponer un proyecto de organización de las oficinas federales de Hacienda en los estados*, p. 18.

¹⁸² *Informe de la Comisión nombrada para proponer un proyecto de organización de las oficinas federales de Hacienda en los estados*, p. 46.

Sobre las oficinas del timbre, la Comisión mencionaba que dada la creciente importancia del impuesto, no era conveniente fusionar éstas con las jefaturas de Hacienda –como en algún momento se planteó– pues lejos de alcanzar el ahorro que se buscaba, la recaudación del impuesto se vería muy afectada por la mezcla y confusión de las funciones asignadas previamente a cada oficina.

El segundo informe de la Comisión se refería al plan general propuesto para el arreglo de la hacienda. Los fundamentos del proyecto eran establecer una división de labores entre todas las oficinas hacendarias, concentrar en la Secretaría el manejo administrativo del ramo y eliminar a la Tesorería. Además, la Comisión propuso una división de la administración hacendaria en departamentos anexos a la Secretaría de Hacienda, a saber: un departamento de contabilidad central y glosa; un departamento de recaudación compuesto de dos secciones (Dirección General de Aduanas y Dirección General de Rentas Interiores); un departamento general de Distribución; un departamento central formado de tres secciones (deuda nacional y crédito público; casas de moneda, ensayos, contratos y distribución de negocios; estadística (biblioteca y archivo) y un departamento del tesoro público.

La supresión de la Tesorería General se debía a que según la Comisión, desde la creación de esta instancia se le había dotado de una planta numerosa cuyo mantenimiento resultaba muy costoso. Además no se consideraba conveniente que la Tesorería centralizara todas las cuentas de la Federación, sino que también debía presentar su cuenta particular como las demás oficinas, con la finalidad de evitar la acumulación de labores y la heterogeneidad de funciones, dado que hacía las veces de recaudadora y de distribuidora, sin contar que ejercía la dirección de otras oficinas del ramo.¹⁸³ Si quedaba en pie, la Tesorería debía desempeñar solamente funciones de caja del tesoro público “sin que invada atribuciones y facultades ajenas al movimiento que le corresponde imprimir a la maquinaria administrativa”.¹⁸⁴

Frente al intento de la Comisión para eliminar la Tesorería General y centralizar todas las cuentas de las oficinas de hacienda en la Secretaría, Francisco Espinosa, entonces tesorero general, dirigió un *Informe confidencial* a Manuel Dublán donde expuso las razones de porqué el proyecto no debía llevarse a efecto. En primer lugar, Espinosa mencionó que la fusión de ambas oficinas traería como consecuencia la concentración exagerada de funciones en un solo hombre.

¹⁸³ BUSTO, *Informe de Emiliano Busto*, p. IV.

¹⁸⁴ *Proyecto de ley sobre organización administrativa formado por una comisión especial que nombró la Secretaría de Hacienda a consecuencia de la ley de 11 de diciembre de 1884*, p. 17-18.

Ello atentaba contra la Constitución vigente, pues el secretario de Hacienda se convertiría en un “ministro universal, de una grandeza que no sólo se sobrepone a todos sus colegas, sino que lo eleva al mismo rango del Ejecutivo, convirtiendo a éste en una dualidad que no previó la Constitución política que nos rige”,¹⁸⁵ con lo que la supuesta monstruosidad de la Tesorería se trasladaría a la Secretaría de Hacienda. En segundo lugar, el tesorero negó que la Tesorería hubiera centralizado desde hacía cincuenta años todas las funciones directivas, inspectoras y ejecutivas del ramo porque, a excepción del sistema administrativo instaurado en 1824, los subsecuentes sistemas habían separado las funciones de la Tesorería y la Secretaría en torno a la contabilidad de las demás oficinas. En tercer lugar, Espinosa impugnaba la acusación de la Comisión sobre los gastos que causaba la enorme planta laboral de la Tesorería, al señalar que estaban justificados tanto por las muchas funciones que se le habían asignado como porque llevaba la contabilidad particular de todas las secretarías de Estado. Lo anterior sin contar que, según Espinosa, desde la ejecución de la ley de 30 de mayo de 1881 la Tesorería había presentado anualmente cuentas claras y precisas.

Espinosa reclamaba que después de varios fracasos, la ley de 1881 había logrado cumplir con la vieja demanda de la asignación puntual de facultades entre la Tesorería General y la Secretaría de Hacienda.¹⁸⁶ Como era de esperarse, Espinosa no apoyó la derogación de la ley de mayo de 1881 dados los beneficios que, a su juicio, había traído en la organización del sistema administrativo. Al término de su *Informe*, el tesorero advertía que, de ser suprimida la Tesorería, la hacienda pública en general entraría en el ya conocido estado de desorden que había experimentado décadas atrás. Es muy posible que el escrito de Espinosa tuviese una honda impronta en la decisión final de Dublán, sobre todo porque los intentos anteriores para organizar el ramo mediante la creación y supresión de oficinas solamente habían dado visos de su manifiesta ineficacia. La supresión proyectada por la Comisión finalmente no tuvo éxito bajo la premisa de que tanto la ley de presupuesto de 1881 como el reglamento de la Tesorería del mismo año habían definido con claridad sus funciones y afianzado su dependencia a la Secretaría.

Emiliano Busto, que a la sazón fungía como segundo oficial mayor de la Secretaría, también opinó que si bien los argumentos de la Comisión para la desaparición de la Tesorería eran coherentes, el traspaso de atribuciones de aquella a la Secretaría harían de esta institución

¹⁸⁵ ESPINOSA, *Informe confidencial*, p. 13.

¹⁸⁶ ESPINOSA, *Informe confidencial*, pp. 47-48.

una oficina monstruosa “poniendo además a cargo del ministro trabajos ímprobos y responsabilidades muy graves, al investirlo del doble carácter de administrador y director de las rentas públicas”.¹⁸⁷ Como alternativa, Busto apoyó la sugerencia de la Comisión en torno a la creación de varios departamentos al interior de la Secretaría pero que se manejen con cierta independencia y con absoluta separación de un solo ramo.

Resulta interesante conocer la opinión de Busto sobre el proyecto de la Comisión porque, además de criticarlo, suma elementos que no habían sido considerados por la misma y que a la postre fueron retomados por José Yves Limantour. Convencido de que un cambio radical en la reorganización del ramo acarrearía más inconvenientes que beneficios, el proyecto de Busto consistía en preferir el perfeccionamiento de lo existente.

El plan de Emiliano Busto tenía dos directrices: simplificar los diversos servicios administrativos de la hacienda y moralizar el personal de la misma. Sobre la simplificación de servicios Busto no propuso ninguna vía en sus escritos, tan sólo la enunció como tarea pendiente y necesaria, a diferencia de la segunda directriz de su plan en la que presentó varias alternativas.

Para lograr la moralización del personal, la Secretaría debía ofrecer ciertos incentivos y garantías. En primer lugar, Busto mencionaba que había de establecerse como principio legal que ningún empleado de hacienda pudiera ser destituido sin causa justificada; en segundo lugar, para que las destituciones y los ascensos pudieran ser plenamente justificados, el oficial mayor sugirió la elaboración de un registro general de empleados mediante la formación de hojas correspondientes, de lo que mencionó “una vez realizada esta idea, creo que no tardaría en producir los frutos deseados, pues quedaría cerrada la puerta a aspirantes y esto sería una garantía de que la Nación sea bien servida, haciéndose del ramo de hacienda una carrera tan honrosa como la del foro o cualquiera otra”.¹⁸⁸ Por último, y en vista de las garantías que el Estado debía dar a sus empleados, Busto sugirió el establecimiento de un fondo dotal de empleados formado con el 2% de su sueldo. El objetivo del fondo era apoyar al empleado o a su familia en caso de separación del servicio o muerte, pues “estos servicios que el gobierno prestara a sus empleados, no les haría olvidar jamás su protección y amparo [...] así tendrán ánimo y consagrarán su vida al servicio de la patria”.¹⁸⁹ La finalidad de este mecanismo era generar un sentimiento de lealtad

¹⁸⁷ BUSTO, *Informe de Emiliano Busto*, p. IX.

¹⁸⁸ BUSTO, *Informe de Emiliano Busto*, p. XXII.

¹⁸⁹ BUSTO, *Informe de Emiliano Busto*, p. XXII.

entre la planta laboral pues de ello dependía no sólo el desempeño honesto de sus funciones sino la eficacia del sistema administrativo en la recaudación de las rentas federales.

Las modificaciones al sistema administrativo de la hacienda pública introducidas por Romero y Dublán se distinguen de aquellas realizadas en el periodo de 1824-1867 en varios niveles. Como ya se mencionó, las guerras civiles e internacionales de la primera mitad del siglo dificultaron enormemente la creación de una política económica realizable a largo plazo. En atención de lo urgente –es decir, la obtención de recursos– gobernantes y secretarios de hacienda elaboraron varios decretos para el arreglo de la hacienda pública y sus instituciones, que a la postre no dieron los resultados esperados. Lo anterior no sólo por la inestabilidad política predominante, también porque al parecer no se dotó a la Secretaría de Hacienda de los instrumentos necesarios para imponer su autoridad en todo el territorio y para elaborar una política económica general. No sorprende entonces que acorde con la mayor preocupación de aquellos primeros gobiernos, la institución encargada del manejo de los ingresos –la Tesorería General– cobrase incluso más importancia como centro directivo y administrativo que la propia Secretaría de Hacienda.

La organización de la Secretaría de Hacienda del periodo 1824 a 1867 se distingue también de la establecida por Romero y Dublán, en que se instalaron varios departamentos y juntas al interior de la misma, lo que probablemente minaba la autoridad del secretario. La pretensión de dividir en departamentos a la Secretaría, pese a las recomendaciones de la Comisión de 1884, no se llevó a la práctica en el segundo periodo estudiado, pues se había visto que sembraba la confusión entre uno y otro sobre sus labores específicas, confusión que se trasladaba a todo sistema administrativo y entorpecía el despacho de los asuntos.

Sumado al conflicto que significó la delimitación de funciones entre instituciones económicas, que al parecer fue solucionado con la ley de 30 de mayo de 1881, otro obstáculo importante al que hubo de enfrentarse todo proyecto para el arreglo de la hacienda pública fue la obtención de información precisa en torno a la recaudación y distribución del ingreso público. Para tal fin, durante el primer periodo se estableció el Departamento de Cuenta y Razón, pero no cumplió cabalmente sus funciones por lo que a la postre se fusionó en la Tesorería General. Por su parte, Romero trató de sortear aquel obstáculo mediante el fortalecimiento de las labores de la sección quinta de la Secretaría, encargada tanto de la concentración de cuentas particulares de todas las oficinas hacendarias como de la elaboración de la cuenta general. Aunado a lo anterior,

la conexión telegráfica entre la Secretaría de Hacienda y sus dependencias, ordenada por Manuel de la Peña, coadyuvó a la constante obtención de informes sobre estado de los caudales federales.

Como puede notarse, los obstáculos heredados del periodo previo a la restauración de la República para la reorganización del sistema administrativo fueron atacados de una u otra forma. Sin embargo, quedaron varios asuntos pendientes en los que José Yves Limantour puso mayor atención a lo largo de su gestión, en particular, la moralización del personal y la simplificación de procedimientos administrativos enunciados por Emiliano Busto en los años ochenta.

La reforma administrativa de José Yves Limantour, 1892-1911

El inicio de la década de los noventa tampoco estuvo exento de complicaciones económicas. México atravesaba por la confluencia de una crisis financiera internacional, la persistente devaluación de la plata y una fuerte crisis económica interna causada en buena medida por la pérdida de cosechas en varios estados del país.¹⁹⁰ La situación llevó una vez más a Matías Romero al frente de la Secretaría de Hacienda en 1891. Además de plantear una serie políticas económicas con el objeto de sortear la crisis, Romero no cejó en su intento para reorganizar las oficinas del ramo, con cuya organización no estaba del todo satisfecho, “pues a pesar de que en lo general se esfuerzan por llenar debidamente las atribuciones que a cada una encomienda la ley y reglamentos respectivos, hay algunas que por defectuosa organización o planta de empleados no pueden cumplir convenientemente con su objeto”.¹⁹¹ Para tal efecto, previa autorización del presidente de la república, Romero nombró a Jesús Fuentes Muñiz como comisionado para estudiar la organización hacendaria de los Estados Unidos. Las pretensiones de Romero sobre la reorganización administrativa permanecieron en espera, aunque no por muchos años, pues echadas a andar las políticas para superar la inestabilidad económica, Romero decidió retirarse a Washington y a su renuncia José Yves Limantour –quien desde mayo de 1892 fungía como oficial mayor– tomó el cargo de secretario.

A diferencia de sus predecesores, José Yves Limantour no elaboró inmediatamente un plan de reorganización al que debiera ajustarse el sistema administrativo. La estrategia de Limantour al parecer fue inversa pues, aunque atendió las necesidades del momento, más bien la

¹⁹⁰ *MSHCP*, 1891-1892, pp. 6-7.

¹⁹¹ *MSHCP*, 1891-1892, pp. 15-16.

organización interna de la Secretaría de Hacienda y de las oficinas federales al término de su gestión reflejaron los cambios introducidos durante más de dieciocho años. Al respecto, en la *Iniciativa de presupuestos de 1896* afirmaba:

Hace tiempo se viene sintiendo la necesidad de introducir en la organización del Departamento de Hacienda, modificaciones que adapten mejor estas oficinas a las nuevas exigencias a que ha dado lugar la completa transformación que han sufrido la mayor parte de los ramos de la hacienda federal. Echando una ojeada retrospectiva sobre la importancia que éstos tenían hace algunos años se notará la diferencia que presenta su desarrollo, y si bien se ha procurado en el transcurso del tiempo dictar disposiciones oportunas para atender a esa necesidad, se han llenado, es cierto, urgencias del momento, pero existe todavía la de reorganizar radicalmente algunos servicios, y sobre todo la de modificar la planta de la Secretaría, propiamente dicha, que como oficina central y matriz, debe más que otra alguna ponerse en consecuencia con la evolución general que viene consumándose. Pero este trabajo no está aún listo y no he creído a propósito festinarlo para sólo el efecto de que quedará incluido en la presente Iniciativa. Es obra que debe madurar a su tiempo para que no se malogren sus frutos.¹⁹²

José Yves Limantour fue educado bajo los principios de la ideología positivista predominante en la época, por lo que estaba convencido de que la vía más efectiva para la solución de los problemas del país era la aplicación de los principios de la ciencia económica, pues “!no impunemente pueden pasarse los principios fundamentales de una ciencia por triviales que a muchos les parezcan!”.¹⁹³ A lo largo de su obra autobiográfica, *Apuntes de mi vida pública*, Limantour no define lo que entiende por aquella ciencia, sin embargo tal parece que para establecer el orden había que actuar del mismo modo, es decir, de manera ordenada. Así, a partir de un estudio pormenorizado de la situación hacendaria y de las soluciones que antaño se habían formulado para su mejora, Limantour resolvió que los principales problemas de la administración pública que evitaban la marcha del país hacia el progreso eran la corrupción en las oficinas de hacienda, la falta de estadísticas y los elevados costos de recaudación, entre otros no menos importantes.

Según el secretario, una de las directrices de su programa al hacerse cargo de la Secretaría de Hacienda fue la reorganización a la vez que la moralización de las oficinas de Hacienda, esto porque cualquier intento de arreglo de la hacienda estaba destinado al fracaso

si no se cuidaba por parejo de moralizar el personal y los procedimientos administrativos, obrando con justicia, la resolución y el tacto necesarios para ir formando un cuerpo escogido de empleados de Hacienda, perseguir el fraude, y destruir

¹⁹² GONZÁLEZ, *Memorias de la Hacienda*, p. 539.

¹⁹³ LIMANTOUR, *Apuntes de mi vida*, p. 10.

las corruptelas que nos dejaron a profusión tres cuartos de siglo de revoluciones, bancarrota y desórdenes de todo género. No cabe duda alguna, el buen éxito de la campaña emprendida para la conquista del crédito dependía en buena parte de la depuración del personal y de la remoción de las prácticas viciosas.¹⁹⁴

Luego entonces, las políticas de Limantour sobre la moralización del personal hacendario estaban dirigidas a eliminar la corrupción con el objeto de aumentar tanto la eficiencia administrativa como la recaudación fiscal. Bajo la premisa, planteada por Busto, de que las prácticas viciosas podían ser atacadas mediante la administración de beneficios, en el siguiente apartado se estudiarán las medidas del secretario para elevar la calidad del empleado de hacienda. Limantour también concentró sus esfuerzos tanto en la instalación de requisitos que comprobaran la aptitud de cualquiera que pretendiese obtener un puesto dentro del sistema hacendario, como en la reducción de costos de recaudación mediante la modificación de la planta laboral hacendaria.

Además de mejorar la calidad del empleado de Hacienda, otra directriz –aunque menos explícita- del programa de Limantour fue el afianzamiento de la autoridad de la Secretaría como centro directivo del sistema administrativo, de modo que en páginas posteriores se estudiará la manera en la que finalmente se consolidó el viejo problema de la delimitación de competencias entre la Secretaría y la Tesorería General.

La planta laboral hacendaria

La moralización del personal se hizo a través de distintas prohibiciones con el objetivo de rectificar su conducta. A partir de la revisión de la correspondencia de Limantour, puede decirse que los graves problemas de los empleados de hacienda eran la embriaguez y el juego. Ambas costumbres no sólo ponían en duda la confianza que podía depositarse en ellos, sino que atentaba contra el buen manejo administrativo de las oficinas, ya que se pensaba que quienes se dedicaban al juego no distinguían entre los fondos propios y los ajenos.

La disposición ilegal de fondos federales, según Limantour, minaba tanto el buen nombre y la honestidad que quería sembrarse en la planta hacendaria como la recaudación en sí. Para enfrentar este problema, en 1892 se prohibió a los empleados la asistencia a las casas de juego,

¹⁹⁴ LIMANTOUR, *Apuntes de mi vida*, pp. 38-39.

orden que de no cumplirse era penada con la destitución del puesto.¹⁹⁵ El abuso pecuniario por parte del personal también fue un problema constante en la administración, de ahí que en el mismo año se decretara la prohibición para hacer colectas entre los empleados con el objeto de hacer regalos a los jefes “con motivo de su cumpleaños o de algún otro fausto suceso personal”,¹⁹⁶ esto porque la cooperación no necesariamente era voluntaria y afectaba el salario del empleado.

Otra práctica que atentaba contra la planta laboral hacendaria era la imposición de préstamos personales por parte de cajeros, pagadores y habilitados enviados por la Tesorería. Los intereses de aquellos préstamos eran tan elevados que incluso orillaban a los empleados a la miseria o a la comisión de faltas y delitos, sin contar que la preocupación de los compromisos contraídos los distraía de sus quehaceres. Limantour entonces decretó la prohibición de préstamos con interés en las oficinas a todo empleado público, además todo intento de préstamo debía ser notificado al jefe de la oficina o en caso extremo a la Secretaría de Hacienda.¹⁹⁷

Igualmente, para evitar corrupción y nepotismo Limantour se hizo más estricto en cuanto a la aplicación de la circular que prohibía el nombramiento de empleados ligados por parentesco en la misma oficina.¹⁹⁸ De ahí que no sorprende la negativa del secretario ante la petición de Luis Camacho, agente financiero de México en Londres, para ascender de puesto a su hermano Enrique en la oficina. Limantour reafirmó su posición de la siguiente manera,

Respecto a Enrique, me apena decir a usted que sería violentar la regla que me he propuesto seguir desde que estoy en la Secretaría y que el señor presidente ha aprobado, no nombrar a dos hermanos en la misma oficina máxime cuando son en realidad como en el caso presente los únicos empleados de ella. Es cierto, que en el fondo puede decirse que este estado de cosas existe desde hace años en la Agencia Financiera, puesto que Enrique tiene ya mucho tiempo de ser empleado, pero no es lo mismo que respete yo lo establecido desde antes de mi entrada al Ministerio, que venir a darle oficialmente consagración, ascendiéndolo al puesto inmediato que usted ocupa.¹⁹⁹

Además de moralizado, el personal debía ser vigilado constantemente, por lo que Limantour estableció las hojas de servicio en 1894, recomendación que como se recuerda fue

¹⁹⁵ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 22, pp. 276-277.

¹⁹⁶ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 276.

¹⁹⁷ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 26, p. 594.

¹⁹⁸ La prohibición de parentesco entre los trabajadores data de la época colonial (1775), sin embargo dada su inobservancia Matías Romero la ratificó en 1870. DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 11, p. 199.

¹⁹⁹ José Y. Limantour a Luis Camacho, Orizaba, 23 de febrero de 1895, AJYL.CDLIV.Copiadores.Ministro-1.3.Libro8.165.

enunciada diez años atrás por Enrique Busto. Todos los jefes de las oficinas generales de hacienda debían exigir a los empleados bajo sus órdenes una relación de los servicios que hubiesen prestado a la federación junto con sus comprobantes originales. A partir de esa información, los jefes debían elaborar las hojas con los datos personales del trabajador, profesión, empleos desempeñados, sueldos, periodo de duración en ellos, motivo de separación y licencias. Las hojas debían ser remitidas al oficial mayor segundo de la Secretaría quien abriría un libro especial titulado “Registro general de servicios de los empleados de Hacienda”. Además de la hoja de servicios, los jefes de las oficinas estaban obligados a enviar semestralmente un informe confidencial sobre la conducta, aptitud, cualidades y defectos de cada empleado. Las hojas y los informes semestrales de los jefes serían formados por el oficial mayor primero de la Secretaría. El objetivo de la relación de servicios y conducta tenía como finalidad servir a los empleados como estímulo,

para desempeñar con diligencia y honradez sus obligaciones, y para que se retraigan de incurrir en omisiones, faltas o delitos, supuesto que su conducta, buena o mala no va a producir impresiones fugitivas que pudieran desaparecer con la renovación de los altos funcionarios de los empleados, sino que va a quedar consignada permanentemente en un libro que ha de consultarse siempre que se trate de promociones o nombramientos.²⁰⁰

Para hacer efectivo el cumplimiento de la orden anterior por parte de los jefes de oficinas, en 1897 se dispuso que la falta de envío del informe debía anotarse en sus propias hojas.²⁰¹ Con todo lo anterior, Limantour dejaba claro que los factores a considerar para la elección de los empleados de hacienda eran tanto sus aptitudes como sus cualidades personales, “más allá de las influencias que hayan podido poner en juego”.²⁰²

Finalmente, para garantizar la preparación de los empleados, Limantour estableció que todos los meritorios, aquellos que no recibían un salario, estaban obligados a acudir a una clase para mejorar su instrucción en las materias de gramática, aritmética y elementos de contabilidad fiscal, estilo y tramitación de la correspondencia oficial, caligrafía y uso de máquinas de escribir. Los meritorios serían examinados por los docentes que les impartiesen clase. Así, a partir de las calificaciones obtenidas y del informe que los profesores extendiesen sobre su aprovechamiento

²⁰⁰ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 24, pp.19-21.

²⁰¹ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 27, p. 356.

²⁰² José Y. Limantour a Marcelino Sanañaga, México, 16 de junio de 1894, AJYL.CDLIV.Copiadores.Ministro-1.3.Libro9.4.

podían aspirar a un mejor puesto.²⁰³ Limantour no cedía ante la estricta vigilancia en la aptitud de los aspirantes a los puestos ya que, en las pocas ocasiones en que aceptaba recomendaciones, si éstos no cumplían con los requisitos señalados no tenían oportunidad de integrarse a la planta laboral hacendaria.²⁰⁴

A cambio de las prohibiciones y la imposición de requisitos educativos en la planta laboral, Limantour estableció en 1894 la sociedad denominada “Caja de Ahorros y Préstamos de los empleados federales del ramo de Hacienda”. Lo anterior bajo el entendido de que la Secretaría debía dotar de estímulos y beneficios para sembrar la confianza entre sus empleados y que por ende desempeñaran con honestidad su trabajo. Como el nombre lo indica, el principal objetivo de la sociedad era apoyar a los empleados accionistas con la creación de un fondo de ahorro del cual podían disponer según los estatutos de la Sociedad.²⁰⁵

Las obligaciones de la Sociedad eran recibir depósitos con interés, la emisión de la libreta correspondiente y realizar préstamos con interés del cinco por ciento anual, que podían ser cubiertos con sueldo, fianza o prenda. Los préstamos cubiertos con sueldos no podían exceder del triple del sueldo mensual, además se debía presentar como garantía subsidiaria la fianza de otro accionista. Para obtener un préstamo mediante la presentación de fianza era necesario tener dos fiadores, uno de los cuales debía ser accionista de la Sociedad; mientras que si se optaba por el préstamo prendario, los objetos que podían garantizarlo debían ser títulos de la deuda pública, acciones de toda clase de Compañías, alhajas u otros objetos de fácil avalúo.

El capital de la Sociedad se conformaba tanto por la venta de las acciones como por recursos obtenidos de donativos, de la totalidad del importe de las multas que por vía de corrección disciplinaria impusieron las oficinas federales de hacienda, el dos por ciento correspondiente de las multas por infracción a la Ordenanza de Aduanas y el dos por ciento de las multas por infracciones a la ley del Timbre. Con el objeto de cumplir esto último, la Secretaría emitió una circular en 1895 en la que obligaba a todas las oficinas de hacienda al envío mensual

²⁰³ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 27, p. 70.

²⁰⁴ Limantour contestó al diputado Juan Castelló, quien había mandado a un recomendado suyo a la Secretaría de Hacienda para ocupar un puesto en el ministerio lo siguiente: Muy querido Juanito, el resultado del examen que sobre ortografía sustentó aquí el recomendado de usted Carlos Prieto demuestra hasta la evidencia que el joven no tiene conocimientos sobre la materia pues cometió catorce faltas en diecisiete líneas, lo que he creído conveniente comunicar a usted desde luego, para que comprenda las dificultades que tengo por ahora de aceptarlo como empleado de esta Secretaría. José Y. Limantour a Juan Castelló, México, 31 de enero de 1895, AJYL.CDLIV.Copiadores.Ministro-1.3.Libro8.206.

²⁰⁵ CAJA DE AHORROS, *Decretos de concesión*.

de una noticia de las multas impuestas a la 3ª sección, mientras que el monto de las mismas debía ser enviado al tesorero de la Caja.²⁰⁶ Además, el mismo año, la Tesorería General ordenó que en cada oficina debía abrirse una cuenta especial que diera cuenta de los depósitos realizados por concepto de descuento por préstamos o multas.²⁰⁷ Para tener un mayor control de los fondos de las oficinas correspondientes a la Caja de préstamos, en 1896 se dispuso que los jefes debían remitir a la Tesorería informes pormenorizados de los descuentos realizados por adeudos de préstamos o suscripción de acciones de cada empleado.²⁰⁸

El capital, las acciones y los dividendos de la Caja quedaban exentos de toda clase de contribuciones federales excepto las del Timbre sobre contratos escriturarios y recibos. Las acciones y libretas causaban una cuota fija de uno y cinco centavos respectivamente. Finalmente, en apoyo de los empleados, la Sociedad estaba obligada a apartar un veinte por ciento de sus utilidades con la finalidad de formar un fondo destinado a socorrer a los socios por ancianidad, enfermedad incurable y a los familiares de los socios que fallecieran.

La Sociedad estaba dividida al interior por un Consejo de Gerentes compuesto por un presidente y dos vocales, un grupo mayor formado por los socios radicados en el Distrito Federal, grupos menores de cuatro socios de las oficinas federales en los estados, un Consejo de Vigilancia y un interventor, este último nombrado por la Secretaría de Hacienda.²⁰⁹

En la *Memoria de Hacienda* de 1894-1895 Limantour informó que la Sociedad estaba formada por más de cuatrocientos empleados. La Caja había recibido \$9 906 por réditos de las acciones, \$1500 por donativos y \$5 355 por remisiones de las oficinas por concepto de multas. El secretario también mencionaba que el Consejo de Gerentes se había abocado al establecimiento de agencias en los estados y territorios de la federación, con el objeto de extender los beneficios de la institución a todo el territorio nacional.²¹⁰ Al parecer la Sociedad había tenido el éxito esperado, pues en 1896-1897 había elevado sus ingresos a \$14 179.82²¹¹ cantidad que se incrementó al año siguiente a \$22 025.50.²¹² Es posible que la elevación de los ingresos de la Caja

²⁰⁶ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 25, p. 41.

²⁰⁷ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 25, p. 50.

²⁰⁸ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 26, p. 521.

²⁰⁹ CAJA DE AHORROS, *Decretos de concesión*, pp. 39-44.

²¹⁰ *MSHCP*, 1894-1895, p. XXVI.

²¹¹ *MSHCP*, 1896-1897, p. XVII.

²¹² *MSHCP*, 1897-1898, p. X.

esté relacionada no sólo con el aumento en el número de socios, sino con el aumento en el monto por acción, ya que se elevó de \$25 en 1894 a \$51 en 1899.

Los estatutos de la Sociedad fueron reformados en 1899 para mejorar las condiciones de los préstamos y limitar el número de acciones que podía adquirir un socio. El plazo para el pago de préstamos se extendió a nueve meses y se estableció que la adquisición de acciones debía ser proporcional al sueldo del empleado. Esto último con el objeto de no comprometer demasiado sus emolumentos y evitar el endeudamiento eterno, de ese modo ningún socio cuyo sueldo fuese menor a \$2,000 podía adquirir más de veinticinco acciones, ni más de cincuenta los que disfrutasen un salario mayor. Finalmente se estableció que debía definirse una cuota máxima del rédito de préstamos, cuyo monto podía ser utilizado para realizar nuevas operaciones no sólo con los empleados de hacienda sino con los de otras secretarías de Estado.²¹³

Sumado al apoyo económico de la Caja de Empleados, Limantour introdujo algunas disposiciones para facilitar la caución de manejo de la planta hacendaria. Los empleados de las oficinas de hacienda se dividían en meritorios, escribientes, oficiales (de contabilidad y de correspondencia) y jefes, quienes debían llenar los siguientes requisitos: protesta de ley, presentación del despacho, caución según el caso y toma de posesión para disfrutar de un sueldo.²¹⁴ A partir de la reforma a la Ley del timbre de 1893, se dispuso que todo empleado o funcionario público estaba obligado a proveerse de despacho legalizado con las estampillas correspondientes, la cuota fija variaba entre diez y sesenta pesos según el salario anual.²¹⁵

Al parecer, la naturaleza de la caución de manejo era la demora en su entrega, por lo que en 1898 Limantour giró una circular en la que estipulaba que todo individuo que recibiese un nombramiento debía dar aviso a la sección respectiva de la Secretaría si estaba dispuesto a requisitar su despacho, en caso afirmativo se giraría la orden a la Tesorería para que administrara las estampillas correspondientes. Al contrario, si el empleado no podía cumplir con aquel requisito, la Secretaría designaría una persona que lo hiciera por él y a quien le descontaba de su sueldo el importe de las estampillas correspondientes.²¹⁶

La caución de manejo también tuvo que ser reformada porque los empleados tenían muchas dificultades para cubrir ese requisito, por lo que o eran despedidos o se les otorgaban

²¹³ CAJA DE AHORROS, *Decretos de concesión*, pp.12-13.

²¹⁴ LABASTIDA, *Estudio de las leyes*, p. 149-150.

²¹⁵ DUBLÁN Y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, pp. 119, 143.

²¹⁶ DUBLÁN Y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 28, p. 202.

prórrogas indefinidas, lo que “constituía serio peligro para los intereses públicos”.²¹⁷ Para resolver aquella situación, Limantour dirigió una iniciativa al Congreso en la que pedía autorización para otorgar concesiones a compañías nacionales o extranjeras para que otorgaran las cauciones y con ello respaldar la responsabilidad pecuniaria de los empleados por el manejo de caudales.²¹⁸

La iniciativa fue autorizada, tras de lo cual Limantour procedió a celebrar un contrato con la “American Surety Company” el 19 de junio de 1895, en el que la compañía se obligaba a dar todo género de fianzas garantizando su solvencia con capital exhibido en oro y existente en dinero en efectivo, así como a hacer un depósito de cien mil pesos en el Banco Nacional.²¹⁹ El secretario confiaba que este contrato daría buenos resultados “porque viene a satisfacer una exigencia del buen servicio público, facilita a los empleados el otorgamiento de caución y proporciona a los gobiernos de los Estados, a los municipios y a los particulares un medio eficaz de asegurar sus intereses”.²²⁰ La celebración de aquel contrato dio pie a la eliminación de prórrogas para la caución de manejo, además se previno que todas las fianzas otorgadas desde el 30 de septiembre de 1895 –excepto las otorgadas anteriormente por la Compañía– debían ser hipotecarias sobre bienes raíces cuyo valor fuese el doble de la cantidad a caucionar; quienes no cumplieran con este requisito serían destituidos de sus empleos. Las disposiciones anteriores también les atañían a aquellos empleados que, aunque no estuviesen obligados a presentar caución, debían sustituir a su superior inmediato. Para facilitar la entrega de fianzas hipotecarias se dispuso la reducción del impuesto del Timbre de seis y siete al millar a dos centavos por cada veinte pesos según la cantidad expresada en la escritura.²²¹

El contrato con la American Surety Company y el establecimiento de fianzas hipotecarias al parecer no tuvieron los resultados esperados. El pago de premios por la dotación de fianzas se

²¹⁷ *MSHCP*, 1894-1895, p. XXIII.

²¹⁸ *MSHCP*, 1894-1895, p. XXIX.

²¹⁹ La American Surety Company cobraba por fianzas cuyo importe fuese menor de \$600, veinticinco pesos. Por fianzas desde \$600 hasta \$2500 se aumentaba a los \$25 la suma de dos pesos cincuenta centavos por cada cien pesos o fracción en que se aumentara el importe de la fianza sobre \$599. Por fianzas desde \$2501 hasta \$10 000 se agregaba la suma de \$2 a \$75 (el premio sobre una fianza de \$2 500) por cada cien pesos o fracción con que se aumentara el importe de la fianza sobre \$2500. Por fianzas de \$10 0001 hasta \$20 000 se agregaba la suma de \$1.50 a \$225 (el premio sobre una fianza de \$10 000) por cada cien pesos o fracción con que se aumentara el importe de la fianza sobre \$10 000. Por fianzas de \$20 0001 y de sumas mayores se agregaba la suma de \$1 a \$375 (el premio sobre una fianza de \$20 000) por cada cien pesos o fracción con que se aumentara el importe de la fianza sobre \$20 000. LABASTIDA, *Estudio de las leyes*, p. 153.

²²⁰ *MSHCP*, 1894-1895, p. XXIX.

²²¹ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 25, pp. 297, 305, 323.

constituyó en una pesada carga al erario público, sin contar que el pago de la fianza por un tercero hacía que el empleado olvidase la responsabilidad pecuniaria sobre los caudales administrados. A causa de lo anterior, en 1907 Limantour propuso al Congreso la dotación de un sobresueldo moderado a todos los empleados obligados a caucionar su manejo. El sobresueldo pondría al empleado “en condición de cubrir con él la prima o el precio del servicio que le preste su fiador, o de aprovechar él mismo, dicho sobresueldo, si con sus propios recursos puede prestar la fianza hipotecaria o hacer un depósito de dinero o de valores para garantizar al Fisco”.²²²

Aunque las medidas antes descritas estuvieron dirigidas solamente a los empleados de la Secretaría de Hacienda, Limantour hizo lo propio con todos los empleados de la administración pública. La eliminación del déficit en 1895 creó un ambiente de aceptación hacia el secretario pues, a partir de los elevados ingresos obtenidos desde esa fecha y hasta el término de su gestión, se decidió suprimir desde enero de 1897 la contribución sobre sueldos de los empleados federales.²²³ Para sembrar la confianza entre los empleados públicos, en 1907 Limantour envió una iniciativa al Congreso –que fue aceptada–, en la que proponía una elevación general de sueldos porque había visto que los aumentos salariales no habían sido uniformes. Según el secretario, aun cuando aquella iniciativa representaba un gasto importante, México estaba en condiciones de efectuarlo, e incluso valía la pena hacerlo, pues

semejante esfuerzo hecho en un periodo de tiempo tan reducido y que se traduce por un aumento de gastos de muchos millones de pesos, de los que más de la mitad reportará el Presupuesto del año fiscal entrante presenta un ejemplo poco común en la historia hacendaria de las naciones modernas y coloca a México entre las que más se han ocupado en reorganizar los servicios públicos, asignando dotaciones que permitan reclutar y recompensar un personal de primer orden.²²⁴

A cambio, Limantour propuso dos alternativas para evitar una disminución importante de los ingresos federales. En primer lugar la reducción de gratificaciones que recibían los empleados de aduanas y los de la Dirección General de Rentas, las que no se perderían del todo porque el aumento salarial funcionaría como elemento compensatorio. En segundo lugar, Limantour consideraba que la dotación de pensiones era una pesada carga para el erario, así que propuso que el presidente las asignase “a título precario y de gracia” de manera discrecional a los empleados que realmente las merecieran. El proyecto exigía que “concurran determinadas condiciones en el

²²² *MSHCP*, 1907-1908, p. 351.

²²³ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 26, p. 521. SHCP, *La Hacienda Pública*, p. 257.

²²⁴ *MSHCP*, 1907-1908, p. 350.

agraciado y que no puedan acumularse las pensiones con otros sueldos ni con emolumentos eventuales superiores a ellas”.²²⁵

Las reformas al sistema administrativo instauradas por Limantour iban de la mano con otro de sus objetivos: la reducción en los costos de recaudación. Si bien un gran número de empleados se vio beneficiado por los apoyos económicos y la instauración del sistema de escalafón en las oficinas federales, otros tantos se vieron afectados por las medidas administrativas y fiscales tomadas por el secretario para lograr sus metas, como se verá más adelante.

Bajo el supuesto de que la planta laboral debía estar íntimamente ligada con el aumento o disminución de la recaudación así como con la actividad mercantil de las localidades, el plan de economías de Limantour tenía como objetivo disminuir la planta de las oficinas tan solo al personal indispensable, pues a decir del secretario “en la Secretaría de Hacienda se sostuvo siempre la idea de que más valía tener pocos empleados y bien remunerados que muchos que disfrutaban de poco sueldo”.²²⁶ Además, la economía general sería beneficiada pues no sólo disminuían los costos de recaudación sino que al eliminar algunos puestos por ende eran eliminados trámites y se simplificaban los procedimientos administrativos.

Durante 1893 Limantour reorganizó el sistema aduanal y la planta de la Gendarmería Fiscal. El 30 de octubre de 1893 fue expedida la “Ley de organización de aduanas” a través de la cual se estableció una división en seis categorías según los emolumentos asignados al personal y la importancia del tráfico comercial.²²⁷ El objetivo de aquella ley era, según Porfirio Díaz, el establecimiento de bases equitativas para la remuneración a partir de la reducción de la planta laboral.²²⁸ La planta de la Gendarmería fiscal también fue reducida, pues al parecer el contrabando por la Frontera Norte estaba, si no extinto, sí controlado.

Frente a la necesidad de hacer más expedita la resolución de los negocios internos, en 1896 Limantour ordenó una redistribución interna y la reducción de la planta de empleados tanto de la Secretaría como de la Tesorería. A decir del secretario, se había visto que los empleados de una sección caían en una sobre especialización de sus labores “con lo cual se perjudican a sí

²²⁵ MSHCP, 1907-1908, p. 351.

²²⁶ LIMANTOUR, *Apuntes de mi vida*, p. 75.

²²⁷ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 459.

²²⁸ SHCP, *La Hacienda Pública*, p. 248.

mismos y privan al gobierno de utilizar mejor sus servicios”.²²⁹ De ese modo, el traslado interno beneficiaba a los trabajadores porque podían adquirir mayores conocimientos que a la postre les otorgaban la posibilidad de ascenso, ya fuese en su sección o en cualquiera otra.

La reducción general de la planta de las oficinas hacendarias le trajo un problema no menor a Limantour: el exceso de personas sin empleo; el cual trató de afrontar mediante la prohibición del nombramiento de sustitutos y la petición de información sobre vacantes tanto a los jefes de las oficinas federales de hacienda en los Estados como a otras dependencias gubernativas.²³⁰ Dado que la reorganización de aduanas fue una de las primeras medidas de Limantour en torno a la reducción de la planta laboral, tanto el secretario como el presidente consideraban que los empleados aduanales separados de su puesto debían ser preferidos en nuevos nombramientos.

La desaparición de la Administración General de Rentas del Distrito a raíz de la reforma fiscal que eliminó las alcabalas,²³¹ la supresión de las jefaturas de hacienda de los Estados de Aguascalientes, Colima, Querétaro y Tlaxcala²³² y el cierre de todas las Casas de Moneda de los Estados excepto las de México, Guanajuato, Zacatecas y Culiacán en aras de la concentración de la acuñación de moneda en manos del Estado,²³³ agravaron todavía más el problema. Aunque aparecieron otras oficinas como la Dirección General de Rentas del Distrito (1896) y la Dirección General de Catastro, los puestos disponibles eran insuficientes, por lo que se buscó colocar a los empleados en otras secretarías como las de Fomento y Justicia.²³⁴ Sin embargo, algunos empleados no tenían la preparación necesaria para desempeñarse favorablemente en otras

²²⁹ GONZÁLEZ, *Memorias de la Hacienda*, p. 539.

²³⁰ José Y. Limantour a Pomposo Campillo, México, 2 agosto 1893, AJYL.CDLIV.1^a.1883.13.3210.

²³¹ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t.26, p. 154-155.

²³² DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 24, p. 99-100.

²³³ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 25, p. 230.

²³⁴ En 1896 Limantour envió la siguiente carta a Manuel Fernández Leal y Joaquín Baranda, secretario de Fomento y de Justicia respectivamente: “Deseando el señor Presidente que al terminar la Administración de Rentas del Distrito no queden sin trabajo los empleados que prestan sus servicios en aquellas oficinas, ha dispuesto que se utilicen a favor de dichos empleados los puestos que vayan quedando vacantes en todos los ramos de la administración pública y que no requieran aptitudes especiales en la persona que los desempeñe. En tal virtud y por acuerdo expreso del mismo señor Presidente me dirijo a usted para suplicarle que se sirva informarme de las vacantes que vayan ocurriendo en ese departamento de su digno cargo y que puedan desempeñar empleados de hacienda, a fin de que yo dé a usted los nombres de aquellos que en mi concepto puedan desempeñarlas mejor.” Fernández Leal informó que existían dos vacantes en la Dirección General de Estadística de su ministerio, a lo que Limantour respondió que por el momento no tenía empleados “capaces de servir satisfactoriamente los puestos que usted me indica”. Baranda por su lado informó que para todos los empleos de justicia e instrucción pública se necesitaba título profesional del que carecían los empleados de hacienda, sin contar que él también debía enfrentar el reacomodo de personal debido a la supresión de varios tribunales de circuito y juzgados de distrito. AJYL.CDLIV.1^a.1883.5.

agencias gubernamentales. De ahí que se les dotara de ayuda económica temporal, previendo que se quedarían sin empleo de manera definitiva pues “no era posible colocar desde luego a todo el personal que exigía la recaudación de los antiguos impuestos”.²³⁵ El artículo 2º de la ley de 12 de mayo de 1896, por el que fueron suprimidos los derechos de portazgo y de consumo sobre efectos extranjeros mencionaba que

Los empleados cesantes por virtud de la presente ley y cuyos servicios no se hubieren utilizado en algún otro empleo de la Federación, de los Estados o de los Municipios, podrán ser auxiliados durante los tres primeros meses del próximo año económico, con la mitad del sueldo que estuvieren disfrutando al ponerse en vigor esta ley, cesando en todo caso el auxilio el día en que fueren nombrados para algún otro cargo. El otorgamiento de esta gracia será enteramente facultativo y sólo podrán obtenerla los empleados que cuenten un año de servicios, cuando menos, sin notas desfavorables en la hoja respectiva.²³⁶

Aunque el traslado de empleados de una a otra oficina no fue tarea fácil, a partir de la correspondencia sostenida entre el secretario y los jefes de oficinas tal parece que la coyuntura fue aprovechada por Limantour para hacer mucho más estricto su principio de selección de personal, la aptitud.

Con lo anterior se ha visto que José Yves Limantour intentó atacar de raíz uno de los problemas que dificultaban la recaudación del ingreso federal: la corrupción de la planta laboral hacendaria. Advertido del importante papel que desempeñaban los empleados en la eficacia o fracaso de las políticas económicas –porque en buena medida el correcto manejo de caudales estaba en sus manos–, el secretario se abocó a emitir órdenes dirigidas a la eliminación de prácticas moralmente inaceptables y corruptas, así como al reforzamiento en la supervisión de antecedentes laborales, conducta y aptitud.

Limantour emitió una serie de prohibiciones sobre la asistencia a las casas de juego, la dotación de préstamos con interés y el parentesco entre empleados. Al mismo tiempo supervisaba a su personal a través de las hojas de servicio y trataba de establecer la aptitud individual como requisito indispensable para ocupar cualquier puesto en la Secretaría. A cambio, procuró beneficiar a todos los empleados del sistema administrativo hacendaria mediante la dotación de apoyos y estímulos económicos, tales como la creación de la Caja de Ahorros y la modificación de las disposiciones en torno a la caución de manejo, con el objeto de infundir confianza entre

²³⁵ *MSHCP*, 1895-1896, p. XIV.

²³⁶ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 26, p. 112.

todos los empleados. El secretario, preocupado por la nivelación de los ingresos y los egresos, redujo las plantas laborales de todas las oficinas de hacienda con el doble propósito de reducir los costos de recaudación y simplificar algunos procedimientos administrativos. Esto último fue más evidente en la reforma aduanal, como se verá más adelante.

La Secretaría de Hacienda, 1891-1910

Una de las primeras acciones de Limantour en torno al establecimiento del orden en la administración pública fue la definición de las labores de cada Secretaría en 1891, cuando fungía como diputado presidente del Congreso, redefinición obligada también por la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. La Secretaría de Hacienda tuvo bajo su administración los ramos siguientes: impuestos federales, aranceles de aduanas marítimas y fronterizas, administración de todas las rentas federales, policía fiscal, comercio, lonjas y corredores, bienes nacionales y nacionalizados, casas de moneda y ensaye, empréstito y deuda pública, bancos y demás instituciones de crédito, administración de las rentas del Distrito y Territorios Federales, catastro y estadística fiscal y presupuestos. Resalta en esta asignación la eliminación de los ramos correos y telégrafos, pues si bien estos quedaban bajo la custodia de la Secretaría de Comunicaciones, sus trabajadores dependían de la Secretaría de Hacienda en cuanto a la administración de su caución de manejo. Para asentar la centralización de todas las cuentas en la Secretaría de Hacienda, el mismo decreto dispuso que cada secretaría debía remitir su respectivo proyecto de presupuesto para ser considerado en el presupuesto general.²³⁷

Aun cuando el decreto de 1891 facultaba a las secretarías para ordenar sus labores internas según la partida presupuestal asignada, como ya se dijo, Limantour no presentó de inmediato un plan de reorganización interna de la Secretaría de Hacienda, no obstante la necesidad del mismo. Sin embargo, puso especial interés en el fortalecimiento de la sección encargada de la elaboración de estadísticas, ya que las consideraba indispensables tanto para el conocimiento del país como para el control de la economía en su conjunto.

El interés de Limantour por la elaboración de estadísticas para la obtención de información precisa y uniforme que sirviera de base en la creación de políticas económicas, se aprecia desde sus artículos publicados en el periódico *El Foro* en la década de los setenta. Según Limantour, era preciso formar una sección especial dentro de la Secretaría encargada de recibir

²³⁷ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t.21, pp. 79-81.

noticias internacionales y nacionales en materia económica, de la elaboración de informes, estadísticas, la memoria anual y todas las publicaciones del ministerio, ya que “de esta manera se conseguiría dar más unidad a la dirección general del departamento de hacienda, adoptar un sistema único como base de la legislación de la materia, y comunicar a toda la administración hacendaria una cohesión y una uniformidad que necesita imperiosamente y de las que carece por completo.” Todas las oficinas de hacienda en el país debían tener dos o tres funcionarios encargados sólo de la elaboración y publicación de datos estadísticos en sus respectivas jurisdicciones, los cuales serían enviados a la oficina central donde, al ser comparados y agrupados, se llegaría a un estimado muy exacto de los ingresos y egresos de la Federación y de los estados. De esa manera podría formarse “un conjunto de datos preciosísimos y destinado a dar mucha luz a los actos del mismo gobierno y a los estudios de todos los estadistas”. A decir de Limantour, el descuido de los gobernantes en aquella materia imposibilitaba la aplicación de los principios de la ciencia financiera, sobre lo que expresó con cierta indignación: “acaso no faltará quien diga que exageramos esa importancia, no debe extrañarnos, pues no hace aún mucho tiempo un secretario de hacienda suprimió la sección de estadística en el ministerio de su ramo declarando que no le servía!! Hoy todavía se cree que tres empleados son suficientes para desempeñar todas las labores de dicha oficina!!”²³⁸

Consecuente con las ideas anteriores, cuando Limantour entró en funciones como secretario en 1893 dispuso la formación de la sección estadística proyectada veinte años atrás. De ese modo, las *Memorias de Hacienda* presentadas al Congreso estuvieron nutridas de un grueso sustento estadístico para dar cuenta de las actividades de la Secretaría. Aunque se fortaleció la sección estadística, ésta requirió del apoyo de las oficinas federales de hacienda en los estados para su correcto y eficaz funcionamiento. De lo que Limantour mencionó en la *Memoria* de 1893

es de esperarse que en los sucesivos no sólo podrá consignarse en las Memorias anuales la estadística de importación por todo el período que abracen dichos informes, sino que se publicará oportunamente por trimestres y hasta por meses, pues con ese objeto se han introducido reformas esenciales en los trabajos que desempeña la sección encargada de ese ramo, y se han comunicado instrucciones a las aduanas para la fácil formación y el pronto envío de los documentos relativos.²³⁹

²³⁸ LIMANTOUR, “Las cuestiones financieras”, p. 1.

²³⁹ *MSHCP*, 1892-1893, p. LI.

Realizadas la reforma fiscal, la reorganización del sistema financiero y los arreglos de la deuda (1894 y 1904) entre otras muchas medidas, Limantour sintetizó la reorganización hacendaria de los últimos años en los reglamentos de la Secretaría y de la Tesorería en 1907 y 1910, respectivamente.

El reglamento de 1907 transformó por completo la Secretaría e impuso la autoridad del secretario del ramo, quien fue definido como “jefe de la administración de la Hacienda Pública Federal y, en consecuencia, le están subalternados todos los empleados y oficinas del ramo”. El puesto de oficial mayor segundo fue suprimido y se introdujo la figura del subsecretario, que tenía la obligación de sustituir al secretario en falta temporal o definitiva, así como acordar con el oficial mayor, el tesorero general y los jefes de direcciones, de departamentos y de sección la distribución de labores realizada previamente por el secretario.

La Secretaría fue dividida en una Oficina Central compuesta por un oficial mayor, dos departamentos, siete secciones, el Consejo Consultivo de Edificios Públicos y la secretaría particular del secretario.²⁴⁰

Los dos departamentos se denominaron Departamento Consultivo y de Negocios Judiciales, y Departamento de Crédito y Comercio. El primero tenía como tareas preparar las iniciativas de ley y las disposiciones administrativas encomendadas por el secretario, así como vigilar y dar seguimiento a los asuntos de orden civil y penal presentados en los Tribunales. Al segundo departamento se le encomendó la reunión de datos y rendición de informes sobre los asuntos relativos a la deuda pública, la vigilancia de todo lo referente a las instituciones de crédito con el objeto de hacer más eficaz la intervención del gobierno en ellas, así como informar los asuntos relativos a operaciones de seguros, fabricación y circulación de moneda.

Las secciones que componían la Secretaría en 1889 fueron totalmente reformadas. A partir de la creación de la Dirección General de Aduanas en 1900, las labores de la antigua sección 1ª quedaron remitidas a la nueva institución. Consecuente con la importancia de la supervisión de todo aquello referente al personal administrativo, la sección uno se denominó de “Registro y Personal”, con lo que quedaban bajo su custodia los asuntos relativos al personal de la Secretaría y de sus dependencias. La sección 2ª quedó encargada del registro y revisión de contratos de adquisición, construcción y enajenación de los bienes inmuebles de la nación. La sección 3ª se denominó “Presupuestos y asuntos varios” y se le asignó la concentración de datos

²⁴⁰ GONZÁLEZ, *Memorias de la Hacienda*, p. 587.

para la formación de iniciativas. Recobra especial importancia la delimitación de funciones de esta sección en el tenso contexto en el que se desarrollaron las labores de la Tesorería y la Secretaría en cuanto a la formación del presupuesto y la cuenta general. En aras de respetar el papel de la Tesorería, la sección tercera estaba encargada solamente de reunir todas las iniciativas de las oficinas de hacienda y las demás secretarías de Estado relativas a los presupuestos de sus respectivos ramos con el objeto expreso de formar la iniciativa de presupuesto dirigida al Congreso. Como puede verse, la sección no tenía ninguna atribución sobre la contabilidad de las oficinas, su labor se concentraba solamente en reunir datos para la posterior elaboración de la iniciativa de presupuesto y la Memoria de Hacienda.

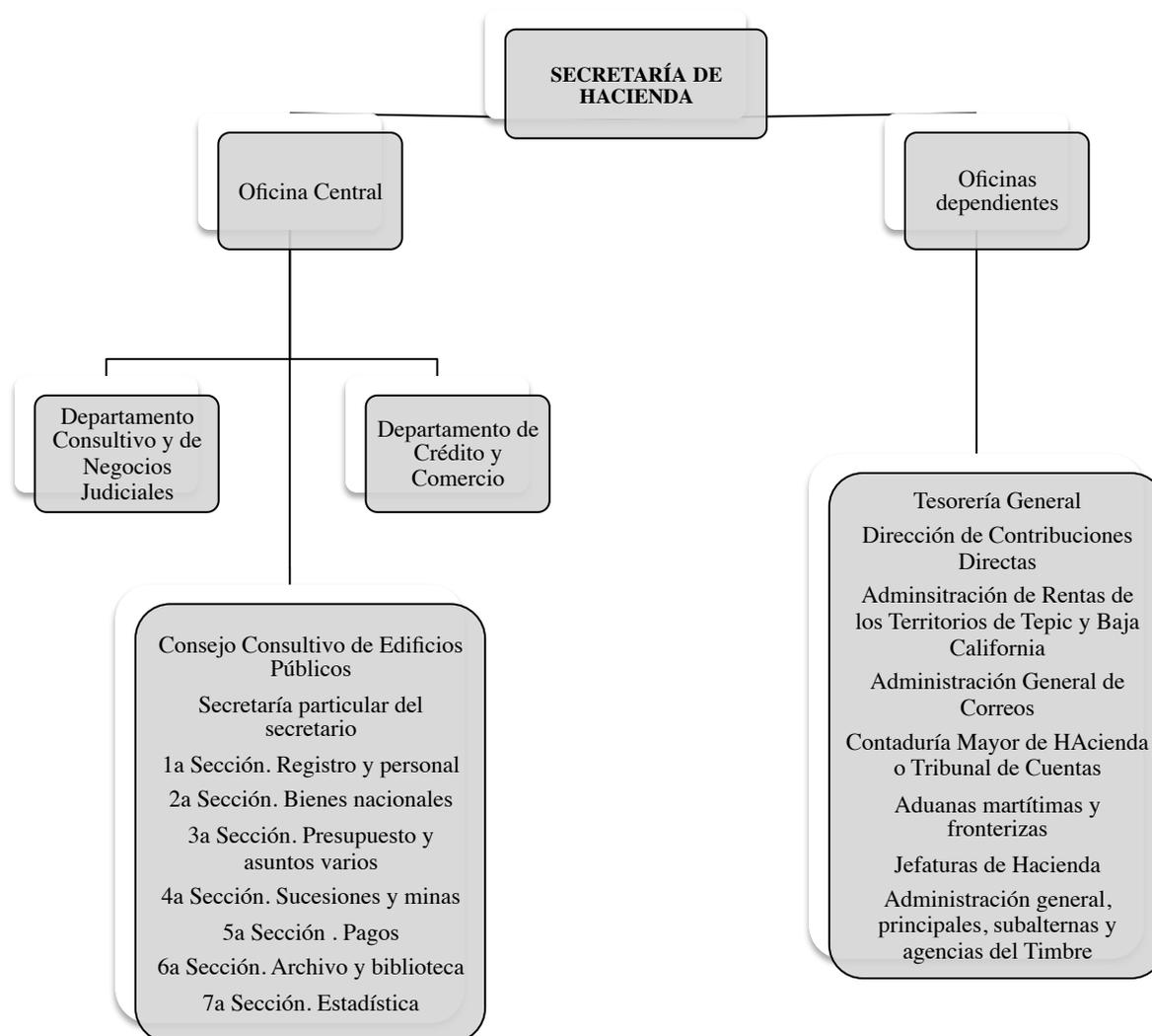
La cuarta sección, por su parte, estaba encargada de la observancia de las leyes de sucesiones y minas; la quinta de girar las órdenes de pago a la Tesorería General expedidas por las secretarías de Estado; la sexta de clasificar, coleccionar y archivar los documentos y expedientes de las. Finalmente, la sección séptima debía formar las noticias y cuadros referentes a los siguientes ramos de la estadística fiscal: importación; exportación; navegación internacional y de cabotaje; movimiento comercial por los ferrocarriles de la frontera Norte; el producto de impuestos sobre comercio exterior y navegación; propiedades mineras; introducción de metales preciosos a la Casa de Moneda y Ensayes Federales; amonedación; producción de oro y plata; fabricación de tabacos; fabricación de alcoholes; fabricación de hilaza, hilados y tejidos de algodón; instituciones de crédito; compañías de seguros; comercio al menudeo; producto de impuestos y derechos sobre metales preciosos; productos de impuestos interiores causados en toda la Federación; producto de impuestos interiores causados en el Distrito Federal y Territorios; ramos municipales en el Distrito Federal; tesoro federal y deuda pública.

Las oficinas dependientes de la Secretaría eran las siguientes: Tesorería General, Dirección General de Aduanas, Dirección de la Renta del timbre, Dirección de la Casa de Moneda y Oficinas de Ensaye, Dirección General de Rentas del Distrito Federal, Dirección General de Catastro, Administración de la Lotería Nacional, Oficina Impresora de Estampillas y la Agencia financiera de México en Londres (gráfica 1).

Resultan de particular interés las “Disposiciones Generales” del Reglamento, pues en ellas se resumieron las preocupaciones de Limantour en torno a la supervisión y dotación de beneficios laborales que estableció a principios de los años noventa. Así, todos los empleados estaban obligados a trabajar seis días de la semana durante siete horas y, por primera vez en un

reglamento de la Secretaría, se determinó que tenían derecho a diez días de vacaciones al año. También se estableció que ninguna persona podía ser designada como meritorio o escribiente en las oficinas de hacienda sin someterse a los exámenes correspondientes, excepto cuando el candidato presentase un certificado que acreditara haber aprobado las materias de enseñanza primaria superior. Finalmente, se precisó que el ascenso de rango de los empleados dependía tanto de concursos de aptitud como de referencias sobre su buena conducta.²⁴¹

GRÁFICA 1. SECRETARÍA DE HACIENDA. ORGANIZACIÓN GENERAL DE OFICINAS (1907)



Fuente: “Reglamento de las labores”, González, *Memorias de la Hacienda*, 1994, pp. 585-601.

²⁴¹ GONZÁLEZ, *Memorias de la Hacienda*, pp. 590-600.

El Reglamento de 1907 muestra que Limantour llevó a cabo la reorganización de la Secretaría una vez que había reformado el sistema de administración fiscal, sin dejar de lado las atribuciones del Estado sobre el control de las Instituciones de Crédito. Como ya se dijo en páginas anteriores, a la llegada al ministerio Limantour no pretendió establecer una organización a la que debían ajustarse las labores de la Secretaría. El método del secretario fue distinto, es decir, establecer primero un orden en los sistemas administrativo y el impositivo para posteriormente reflejarlo en la estructura interna de la Secretaría. El Reglamento también denota hasta qué punto la Secretaría había expandido sus funciones; al mismo tiempo que quedaba claro que en ella se concentraba elaboración de las políticas económicas así como la dirección de la economía nacional.

La vieja disputa entre la Tesorería y la Secretaría quedó atrás con la expedición del reglamento de la Tesorería en 1910. El reglamento establecía que las funciones de la Tesorería eran “recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal” y el manejo de todos los asuntos tocantes a la deuda nacional. Como Francisco Espinosa mencionó en los años ochenta, quedaba claro que la Tesorería estaba encargada solamente de la parte mecánica sobre el manejo de caudales. El otro asunto espinoso que causaba tensión entre la Tesorería y la Secretaría fue el manejo de la contabilidad. Como se dijo anteriormente, la Secretaría no tenía atribuciones contables sino de concentración para dar cuenta periódicamente de las labores tanto de las oficinas federales como de las estatales. De ese modo, dada la imposibilidad de la Tesorería para llevar la contabilidad de todas las oficinas, Limantour creó la Dirección de Contabilidad y Glosa, dependiente de la Tesorería, cuyas atribuciones principales eran:

1. Llevar la contabilidad de la Hacienda Pública Federal, por el sistema de partida doble, para lo cual revisará y concentrará las cuentas de todas las oficinas, empleados y agentes de la administración con manejo de fondos y valores.
2. Glosar las cuentas de todas las oficinas, empleados y agentes, que no hubieren sido glosadas por una Dirección General.
3. Vigilar por medio de contadores delegados las operaciones de contabilidad y glosa que practiquen las Direcciones Generales, dependan o no de la Secretaría de Hacienda.
4. Determinar, previa aprobación de la Secretaría de Hacienda, las reglas y formalidades a que deba ajustarse la contabilidad de todas las oficinas y empleados que manejen fondos o valores.²⁴²

²⁴² GONZÁLEZ, *Memorias de la Hacienda*, pp. 619.

Aunque la Dirección de Contabilidad llevaba los libros contables de todas las oficinas, incluidas las de la Tesorería, la formación de la cuenta general del erario era facultad de esta última. Es posible que la aparición de la Dirección de Contabilidad respondiese tanto a la preocupación mencionada por Limantour en sus artículos publicados en *El Foro* sobre la necesidad de formar una oficina especializada en aquellos menesteres, como a la demanda del Congreso sobre la uniformidad y precisión de las cuentas presentadas por la Secretaría.

Las modificaciones impuestas por Limantour en la organización interna de la Secretaría nacieron de la necesidad de concordarla con todas las políticas económicas para el arreglo de la hacienda pública. Limantour no necesariamente fue el gran innovador en materia administrativa, pues como se ha visto, se valió de ideas y demandas previas a su entrada a la institución; sin embargo, aprovechó la estabilidad política y la confianza que Díaz depositó en él para consolidar un proceso encaminado al afianzamiento de la autoridad de la Secretaría de Hacienda sobre el devenir económico del país.

El siguiente apartado está dedicado al estudio pormenorizado de las medidas introducidas en el sistema de administración fiscal instalado en el Distrito, territorios federales y en los estados de la república, en lo referente a la hacienda federal. Como se verá, las motivaciones de Limantour para realizar aquellos cambios fueron la reducción de gastos que pesaban sobre el erario y la simplificación de procesos administrativos.

La reforma del sistema de administración fiscal, 1892-1907

El sistema de administración fiscal federal estaba compuesto por oficinas hacendarias en el Distrito Federal y los territorios de Tepic y Baja California, jefaturas de hacienda en los estados, aduanas marítimas y fronterizas y administraciones principales del timbre. En el apartado anterior mencioné brevemente las reformas a las que fueron sujetas estas oficinas en torno a la reducción de sus plantas para la liberación de cargas sobre el erario público. Sin embargo, junto con la reducción de los costos de recaudación y el ahorro, las reformas de corte fiscal y la simplificación de procedimientos administrativos también tuvieron repercusiones en la reorganización administrativa. El objetivo de los dos apartados siguientes es conocer las modificaciones de todo el sistema administrativo a la luz de la reforma fiscal, la disminución en los costos de recaudación y la simplificación de procesos administrativos.

El Distrito Federal y los estados

La recaudación de impuestos municipales y federales en la sede del gobierno estaba asignada a la Administración General de Rentas del Distrito.²⁴³ Previo a la supresión de las alcabalas, en 1893 Limantour modificó la planta y la organización interna de las oficinas recaudadoras foráneas de contribuciones directas instaladas en Tlalpan y Tacubaya. Cada recaudación quedaba compuesta por un recaudador, un sub-recaudador y un oficial, los dos primeros debían nombrar un número determinado de inspectores y escribientes según las necesidades de cada oficina.

Antiguamente los recaudadores no tenían un sueldo asignado, sino que recibían el 16% sobre el producto de la recaudación, del cual tenían que cubrir los sueldos de los inspectores, la renta de casa y los gastos de oficio en general. Este sistema cambió al asignar una planta fija de empleados y un sueldo anual pagado directamente por el erario, y aunque no desapareció la asignación sobre el producto sí se modificó el porcentaje recibido, siendo para el recaudador de Tacubaya 7%, para el de Tlalpan 10% y para los sub-recaudadores 0.5%.²⁴⁴ Según el secretario, esta disposición se tradujo no sólo en una mejora en el servicio sino en una reducción del costo de recaudación.²⁴⁵

La suerte de la Administración General de Rentas estuvo sujeta a la abolición de las alcabalas en 1896, pues la ocasión ameritó la expedición de una nueva Ley de Contribuciones Directas (1896) que la desapareció y sustituyó por la Dirección de Contribuciones Directas dividida al interior en tres departamentos. El departamento de empadronamiento debía registrar y empadronar los predios rústicos y urbanos, los giros mercantiles, los establecimientos industriales y los talleres de artes y oficios. El departamento de recaudación recibía los pagos de los impuestos y tenía bajo su dirección cinco agencias foráneas para el servicio en Tacubaya, Tlalpan, Mixcoac, San Ángel y Guadalupe Hidalgo. El tercer departamento estaba encargado de la contabilidad y glosa de los dos anteriores.

La planta de la Dirección estaba compuesta por un director, un contador, tres jefes de departamento, un cajero y agentes recaudadores, quienes además de disfrutar de un sueldo fijo percibirían un honorario abonado por los ayuntamientos proporcional al producto de la

²⁴³ La Administración de Rentas estaba compuesta por las siguientes secciones: contabilidad, confronta, liquidación y estadística, cajas, visitas de almacenes y alcaldías; tenía bajo su dirección recaudaciones de primera y segunda clase, establecidas en las garitas, así como seis receptorías foráneas. LABASTIDA, *Estudio de las leyes*, p. 147.

²⁴⁴ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 327.

²⁴⁵ *MSHCP*, 1892-1893, p. XLV.

recaudación 1% para el de México y 4% para los foráneos. El primer monto obtenido debía ser repartido entre el director, el cajero y los jefes de los departamentos de empadronamiento y recaudación quienes también recibirían el 1% de lo abonado por los ayuntamientos foráneos, cuyo 3% restante correspondía a los agentes recaudadores. Un mes después de emitida la ley de Contribuciones Directas se emitió un decreto para definir la planta de la Dirección, a la que se sumó un servicio de ingenieros y veintiséis inspectores.²⁴⁶ La antigua Administración de Rentas del Distrito fue fusionada con la nueva Dirección.

A partir de la abolición de las alcabalas fue establecida una aduana de importación en la ciudad de México, con el objeto de auxiliar a las marítimas y fronterizas ligadas por ferrocarril a la capital para el despacho de los efectos extranjeros. Debido a que la nueva aduana era considerada como de paso, para la distribución de los productos en la ciudad, no llevaría una contabilidad propia sino que sus operaciones serían concentradas en los libros de las aduanas de procedencia. Limantour mencionó en la *Iniciativa* de presupuestos para el año de 1897-1898 que a un año de su instalación, la planta de la aduana de México fue reformada mediante el aumento del número de celadores, ya que tenían a su cargo la vigilancia de muchos edificios.

En cuanto al territorio de Baja California, las antiguas administraciones de rentas fueron sustituidas por tres Recaudaciones de Rentas Federales que funcionaban tanto como aduanas de altura, jefaturas de hacienda y direcciones de contribuciones; mientras que en Tepic se estableció una Administración de Rentas con las mismas atribuciones que las recaudaciones de Baja California.²⁴⁷

Las oficinas de hacienda fuera del Distrito Federal se dividían en: jefaturas de hacienda, administraciones principales, subalternas y agencias de la renta del timbre, y aduanas marítimas y fronterizas. Las jefaturas de hacienda eran las representantes en los estados de los intereses de la Federación, sus actividades generales eran recaudar todos los impuestos federales —excepto el del timbre—; fungían como agentes de bienes nacionalizados e igualmente intervenían en las operaciones de bienes baldíos. Estas oficinas también funcionaban como sub-comisarías de guerra, por lo que estaban obligadas a pasar revista y a efectuar los pagos a los miembros del ejército. Dado que las jefaturas de hacienda eran los ojos de la Secretaría en la república, les estaba encomendada la vigilancia y buen orden de la contabilidad de las demás oficinas

²⁴⁶ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 26, pp. 154-155, 300-301. LABASTIDA, *Estudio de las leyes*, p. 148.

²⁴⁷ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 26, p. 114. LABASTIDA, *Estudio de las leyes*, p. 148-149. GONZÁLEZ, *Memorias de la Hacienda*, pp. 535-538.

hacendarias locales y estatales, incluso las de correos y telégrafos; de ahí que se les facultase para intervenir en los cortes de cajas con el objeto de formar una contabilidad comprobada de los ingresos y egresos de sus respectivos ramos.

Las labores de los jefes de hacienda se incrementaron a partir de la aplicación de la ley sobre bebidas alcohólicas de 1893. La ley establecía que todos los estados productores debían cubrir en conjunto la cantidad de \$500 000 por concepto del nuevo impuesto; el monto de la cuota correspondiente a cada estado o territorio debía ser asignado en proporción a su producción. Una vez efectuado lo anterior, los jefes de hacienda debían realizar una junta con todos los cantones productores de la localidad para distribuir entre ellos la cuota establecida para cada estado.²⁴⁸

Aunque las operaciones de las jefaturas estaban en vigiladas constantemente por la Tesorería General, en 1882 se nombraron seis visitadores que cada determinado tiempo les hacían visitas para confirmar el correcto manejo de los ingresos mediante un examen minucioso de sus cuentas. La importancia de estas oficinas fue clave para el funcionamiento del sistema administrativo. A partir de la descripción anterior de sus principales actividades, tal parece que las jefaturas de hacienda eran el punto de enlace entre la Federación y los estados, por lo que era preciso sobre vigilarlas. En la *Memoria de Hacienda* de 1894-1895 Limantour menciona que a partir de las visitas efectuadas en Sonora, Yucatán, Sinaloa y Durango se descubrieron dos anomalías. En Sonora hubo un desfaldo por más de veinte mil pesos realizado por el contador, y en Yucatán el jefe había dado anticipos al pagador sin previa orden de la Tesorería. Los jefes de Sinaloa y Durango, por su parte, demostraron tener al corriente todas sus cuentas. Emiliano Busto, quien se desempeñaba como visitador de jefaturas durante 1896, en cumplimiento de sus labores descubrió que tanto el jefe de la oficina como el contador tenían un saldo en contra de \$8 102. Los funcionarios fueron remitidos al juez de distrito correspondiente y, para cubrir el monto, Busto reclamó que se hiciera con sus fianzas, así como con el embargo y venta de sus muebles. El éxito de las visitas no sólo en la persecución de fraudes y corrupción, sino como medida preventiva, influyó en Limantour para ordenar un incremento en el número de visitadores en 1896.

Finalmente con la finalidad de reducir costos y mejorar el servicio público, el secretario dispuso en 1894 la supresión de las jefaturas de hacienda de Aguascalientes, Colima, Morelos,

²⁴⁸ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 215.

Querétaro y Tlaxcala. La primera quedaba fusionada en la de Zacatecas, la segunda en la de Jalisco, la tercera en la del Estado de México, la cuarta en Guanajuato y la quinta en Puebla. El mismo decreto dispuso el traslado de la jefatura de hacienda de Tamaulipas de ciudad Victoria al puerto de Matamoros, y por otro decreto se trasladó la jefatura de Chiapas de San Cristóbal a Tuxtla Gutiérrez. Consecuente con lo establecido para los empleados de aduanas, los empleados de las oficinas suprimidas tenían preferencia para ocupar las vacantes que se presentaran, de ahí que no sorprende el ofrecimiento de Limantour a Julio Quijano, exjefe de hacienda de Tlaxcala, para ocupar la administración principal del Timbre en el mismo estado.²⁴⁹

La reforma fiscal y el establecimiento de nuevos gravámenes como el impuesto sobre la producción de alcohol, provocaron grandes cambios en la organización administrativa del Distrito Federal, tales como la desaparición de la Administración General de Rentas, la creación de la Dirección de Contribuciones y la aduana de importación en México. Con lo anterior, Limantour materializó la necesidad de poner en concordancia el sistema fiscal y el sistema administrativo que le acompaña.

Como es posible notar, las jefaturas de hacienda no fueron objeto de grandes transformaciones al interior de sus labores, sin embargo en ellas fue más evidente la aplicación de la reducción de costos a partir de la fusión de unas oficinas en otras. Contrario a lo recomendado por la Comisión de 1884, no se ampliaron las facultades de las jefaturas en torno a la vigilancia de las demás oficinas. Dado el papel interlocutor que tenían, Limantour decidió sobre vigilar las labores de las jefaturas con el doble objeto de evitar el fraude y la corrupción, así como reforzar la presencia –y autoridad– de la Secretaría de Hacienda en las oficinas de los estados.

Las aduanas y administraciones del Timbre

El correcto funcionamiento de las aduanas y las administraciones principales del Timbre resultaba de particular interés para Limantour, ya que todavía en los años noventa del siglo XIX

²⁴⁹ *Informe de la Comisión nombrada para proponer un proyecto de organización de las oficinas federales de Hacienda en los Estados*, México, p. 12.

LABASTIDA, *Estudio de las leyes*, pp. 141-142. DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 24, pp. 99-100, 255. *MSHCP*, 1894-1895, p. XXVIII. Emiliano Busto a José Y. Limantour, Zacatecas, 9 de febrero de 1896, AJYL.CDLIV.1a.1883.8.2130. José Y. Limantour a Julio M. Quijano, México, 10 de abril de 1894, AJYL.CDLIV.Copiadores.Ministro-1.3.Libro7.517.

los impuestos sobre el comercio exterior constituían la fuente de ingreso más importante de la Federación.

Las reformas al sistema aduanal están íntimamente relacionadas con el proceso de liberalización y rediseño de la política comercial de la década de los noventa, cuyo objetivo era disminuir las barreras impuestas al comercio exterior y al mismo tiempo proteger a las industrias nacientes para promover su desarrollo. Como Sandra Kuntz señala, durante la primera mitad del siglo XIX la política comercial mexicana era muy restrictiva –altos impuestos y prohibiciones– no sólo porque los industriales nacionales tenían especial interés en la imposición de medidas proteccionistas, sino por la dependencia del gobierno hacia los impuestos aduanales para asegurar su sobrevivencia –esto porque la elevación de la tarifa era considerada una vía para elevar el ingreso. Aunque después del triunfo liberal se crearon las condiciones para una apertura progresiva de la economía mexicana, el proceso retrocedió con los cambios de la tarifa en 1880, ya que ésta tendía a elevar el nivel de protección comparado con años anteriores.²⁵⁰ Según la misma autora, esta situación fue cambiando en la década de los noventa, en buena medida porque

El gobierno demostró ser cada vez más exitoso en la renegociación de los términos de su política fiscal con los estados y con las clases altas, logrando así diversificar sus fuentes de ingreso y un mayor grado de autonomía fiscal. La capacidad del gobierno para recaudar impuestos especiales sobre la producción también se vio reforzada por la construcción de una red ferroviaria que le otorgó una mayor capacidad de penetración sobre el territorio. Una definición más clara y una mejor aplicación de los derechos de propiedad permitieron al gobierno vender terrenos patrimoniales y ampliar la base fiscal. Como resultado, la contribución de los derechos arancelarios a los ingresos públicos se redujo de un promedio de 53% antes de 1890 a cerca de 42% entre 1890 y 1910.²⁵¹

Como se mencionó antes, Kuntz señala que la política comercial de los años noventa no abandonó del todo las demandas proteccionistas de los industriales mexicanos, porque si bien se buscaba liberalizar el comercio también se impusieron selectivamente tarifas proteccionistas con el objeto de estimular la industria nacional. De esa manera se cumplía el doble propósito de incentivar la participación comercial internacional, con la eliminación de barreras arancelarias; y fomentar el desarrollo económico interno.

Las reformas de Limantour en torno al sistema aduanal estuvieron encaminadas entonces a eliminar obstáculos de orden fiscal y administrativo con la finalidad de liberalizar el comercio exterior. En ese contexto, las principales preocupaciones del secretario fueron: la reorganización

²⁵⁰ KUNTZ, “Institutional Change”, pp. 165-169.

²⁵¹ KUNTZ, “Institutional Change”, p. 172.

general según la importancia económica de cada oficina; la lucha contra el contrabando; el fomento de la comunicación entre las aduanas y la Secretaría de Hacienda; y finalmente la uniformidad y simplificación de los procedimientos administrativos. Esto último porque, como Kuntz menciona, el gran número de requisitos, así como la imposición de multas por su incumplimiento, tendían a incrementar de manera importante los costos de transacción, desincentivando la participación en el comercio exterior.

La primera medida tomada por Limantour en torno a las aduanas fue, como ya se mencionó, la expedición de la “Ley de organización de aduanas” el 30 de octubre de 1893. Esto porque, según el secretario, en la organización previa no se había tomado en cuenta la intensidad del tráfico, la situación geográfica, los montos recaudados y la proporción entre la importancia del servicio y el sueldo de los empleados. La anterior fue una de las recomendaciones de la Comisión de 1884 sobre la reorganización del sistema aduanal.

La ley estableció una división general entre aduanas marítimas, fronterizas y secciones aduaneras de despacho; las dos primeras fueron jerarquizadas en seis categorías, mientras que las terceras quedaban al mando de las aduanas de altura o fronterizas y se dividían en dos categorías. Las categorías implicaban diferencias importantes en cuanto al número de empleados y el monto de sus sueldos.

Con el objeto de establecer un control mucho más rígido del comercio para evitar el contrabando, los administradores de aduanas estaban obligados a formar un cuerpo de individuos del resguardo de la aduana llamado sección de vigilancia, la cual podía ser fija o temporal según las necesidades del territorio a vigilar. En virtud de los principios de la ley las aduanas Las Palomas, Bahía de la Magdalena, San José del Cabo y Altata fueron convertidas en secciones aduanales de despacho. De esa forma, el número de aduanas quedó reducido a 31, mientras que las secciones aduaneras de despacho se redujeron de 38 a 26 como muestra el siguiente cuadro.

**CUADRO 1. ADUANAS MARÍTIMAS Y FRONTERIZAS,
SECCIONES ADUANERAS DE DESPACHO
(1893)**

| Aduanas | Secciones de despacho dependientes |
|-----------------------------|---|
| <i>Primera</i> | |
| Veracruz | Alvarado, Tlacotalpan, Nautla |
| Progreso | Cozumel, Isla Mujeres, Celestum |
| Tampico | |
| Laredo | |
| Mazatlán | Altata |
| <i>Segunda</i> | |
| Ciudad Porfirio Díaz | |
| Ciudad Juárez | Presidio del Norte, Las Palomas |
| Nogales | |
| Guaymas | Agiabampo, Topolobampo |
| <i>Tercera</i> | |
| Campeche | Champotón |
| Isla del Carmen | Palizada, Aguada |
| Frontera | Jonuta |
| La Paz | San José del Cabo, Isla del Carmen |
| San Blas | Isla María Madre, Las Peñas |
| Acapulco | Zihuatanejo, Tecoanapa |
| <i>Cuarta</i> | |
| Tuxpan | Tecolutla |
| Todos Santos | Bahía de la Magdalena, San Quintín |
| Manzanillo | |
| Tonalá | |
| Soconusco | |
| <i>Quinta</i> | |
| Coatzacoalcos | |
| Matamoros | Reynosa |
| Santa Rosalía | Mulegé |
| Salina Cruz | |
| <i>Sexta</i> | |
| Camargo | |
| Mier | |
| Guerrero | |
| La Morita | |
| Tijuana | |
| Puerto Ángel | |
| Zapaluta | |

Fuente: Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. 23, pp. 459-471.

Además de la clasificación de aduanas por categorías, la planta de empleados fue reducida a los elementos estrictamente indispensables para el buen servicio. Si bien aquella disminución trajo consigo dificultades para la relocalización de empleados, como se vio en páginas anteriores, la coyuntura fue aprovechada por Limantour para renovar la planta e “inyectar sangre nueva” mediante la destitución de los trabajadores viejos, puesto que a decir de los informes de Javier Arrangoiz (administrador de la aduana de Veracruz) los empleados “viejos insubordinados y adoradores del pasado” estaban bien instruidos en las prácticas de la corrupción y el fraude, por lo que era preciso removerlos.²⁵²

²⁵² Javier Arrangoiz a José Y. Limantour, Veracruz, 9 de abril de 1898, AJYL.CDLIV.1a.1883.4.1009.

Aunque la tendencia general de la ley era la reducción de algunos sueldos, otros tantos se aumentaron, lo que, aparejado con la aplicación de exámenes, formaba un sistema de ascensos basado en las aptitudes que incidía en la moralización progresiva de la planta laboral. Arrangoiz comentaba que había establecido conferencias dominicales para el estudio de la Ordenanza General de Aduanas pues el personal en general era “ignorantón e indisciplinado”. El objetivo del estudio era facilitar las transacciones mercantiles y otorgar mayores oportunidades de ascenso a los empleados mediante el buen cumplimiento de las funciones asignadas. Arrangoiz mencionaba en 1898 que el progreso de su oficina en buena medida se debía tanto a la instrucción de su planta laboral como al fomento de la confianza en que las aspiraciones de ascenso serían atendidas por el secretario. De esa manera

estos señores se han moralizado y se esfuerzan en trabajar, en estudiar y en observar conducta correcta porque confían en los ascensos, porque saben apreciar la rectitud y la bondad de usted y porque no ignoran que mis informes son siempre justificados [...] las conferencias para los empleados y las academias para los celadores me han dado sorprendentes resultados. Ahora sí comenzamos a tener un personal digno e inteligente.²⁵³

La planta laboral aduanal establecida en 1893 fue modificada en los años consecutivos debido a la intensificación del comercio en general. En 1896 Limantour pidió al administrador de la aduana de Tampico un proyecto para la planta de la oficina con expresión del número y categoría de los empleados “bajo el concepto de que sean absolutamente indispensables”. José Castelló respondió que le eran necesarios tres oficiales terceros, tres oficiales cuartos, cinco oficiales quintos, ocho escribientes de 1ª y doce de 2ª categoría; el proyecto le fue aceptado parcialmente, pues según Limantour “aunque es cierto que ha aumentado considerablemente el movimiento de esa aduana, siempre me dio pena proponer todo el personal que me indicó usted en una de sus cartas. El personal acordado es con poca diferencia igual al que usted deseaba y haremos la prueba por algunos meses para ver si es suficiente o si se hace necesario aumentarlo.”²⁵⁴

Por su parte, los administradores de las aduanas de Tampico, Tapachula, Nogales y Veracruz extendieron peticiones al secretario para el aumento de la planta de sus oficinas, pues la intensidad del movimiento mercantil rebasaba sus capacidades para el despacho puntual de las

²⁵³ Javier Arrangoiz a José Y. Limantour, Veracruz, 14 de julio de 1898, AJYL.CDLIV.1a.1883.4.1032.

²⁵⁴ José Y. Limantour a José Castelló, México, 22 de mayo de 1896, AJYL.CDLIV.1a.1883.15.3678.

mercancías sin contar que el personal era insuficiente para controlar eficazmente el contrabando. Cuando se trataba de peticiones de aumento para la lucha contra el comercio ilegal, Limantour generalmente las aceptaba y cargaba los salarios de los nuevos puestos a la partida de gastos extraordinarios de Hacienda.²⁵⁵ Caso contrario a las otras peticiones, pues para darles entrada Limantour exigía a los administradores el envío del importe total de lo recaudado por derechos de importación y de exportación durante el mes previo comparado con el mes de mayor producto del año anterior, de manera que la aceptación quedaba sujeta a los ingresos de la oficina.²⁵⁶

El sistema aduanal fue nuevamente transformado en 1900 con la creación de la Dirección General de Aduanas, idea inspirada por Emiliano Busto que Limantour llevó a la práctica. Según el secretario, la concentración de la dirección e inspección de las aduanas en la Dirección General fue necesaria porque el creciente tráfico comercial aumentaba en demasía las labores de la Secretaría.

La nueva oficina estaba encargada de proponer a la Secretaría las reformas a la Ordenanza General de Aduanas y a la Tarifa; llevar la contabilidad de las aduanas y de la gendarmería fiscal; autorizar el remate de mercancías procedentes del contrabando, la distribución de las multas, la distribución anual del fondo del 10% para gastos y gratificaciones de los empleados inferiores de las aduanas, la devolución de derechos por exceso de cobre, la reexportación de muestras, la aprobación o modificación de las asimilaciones de mercancías; revisar tanto las penas impuestas por los agentes aduanales y los comandantes de la Gendarmería Fiscal, como sus procedimientos administrativos y judiciales. El director estaba obligado a velar por el buen orden de las oficinas, de la disciplina y condición moral de los empleados, de llevar a cabo las visitas de inspección y rendir las cuentas de todas las oficinas dependientes entre otras funciones. La planta de la Dirección se compondría con elementos tanto de la Secretaría como de las otras oficinas hacendarias. A los pocos meses de establecida, las labores de la Dirección se dividieron en seis secciones como muestra el siguiente cuadro.

²⁵⁵ José Y. Limantour a Joaquín Gómez Vergara, México, 11 de abril de 1894, AYJL.CDLIV.Copiadores.Ministro-1.3.Libro7.599.

²⁵⁶ José Y. Limantour a José Castelló, México, 4 de mayo de 1898, AYJL.CDLIV.1a.1883.15.3741.

**CUADRO 2. DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS
(1900)**

| Secciones | Labores |
|------------------|--|
| Primera | Negocios de orden administrativo, casos de contrabando, controversias por suplantaciones, imposición de penas de todo género, asimilaciones, calificación previa de mercancías, todo lo concerniente al persona (licencias, permutas, nombramientos y multas disciplinarias) |
| Segunda | Revisión de la recaudación de impuestos. Recepción de pedimentos de despacho, registros de importación y exportación, actas de avería y reconocimientos mensuales de las existencias en almacenes |
| Tercera | Revisión de documentos de internación, cabotaje, translación en la Zona Libre |
| Cuarta | Contabilidad |
| Quinta | Estadística |
| Sexta | Archivo, biblioteca y proveedora |

Fuente: Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. 32, pp. 133-140.

La ley de 1893 fue derogada por decreto en 1906, en el que se estableció que las oficinas aduanales eran las aduanas marítimas, fronterizas y de importación de México; las secciones aduaneras de despacho y las secciones de vigilancia, las cuales estaban sujetas a los mismos procedimientos administrativos. Aunque en esencia no cambiaban las obligaciones de las aduanas, el decreto atendió el problema de la modificación de las plantas de empleados. El número de empleados sería determinado ya no por la categoría de la aduana sino por el monto asignado en el presupuesto de egresos. A lo largo del año fiscal, el Ejecutivo podía incluir modificaciones en la planta según los recursos asignados pero sin aumentar el número de plazas.²⁵⁷ Con este decreto, Limantour evitaba echar mano de las partidas extraordinarias del presupuesto al mismo tiempo que expandía su margen de maniobra en cuanto a la formación y asignación de recursos de la planta aduanal, siempre bajo el marco del presupuesto aprobado por el Congreso.

Mientras las actividades comerciales se expandían, la lucha contra el contrabando seguía en pie con buenos resultados. A los pocos años de establecida, la Gendarmería Fiscal en la Frontera Norte había cumplido exitosamente su objetivo. Sin embargo Hipólito Charles, primer comandante en jefe, informaba en 1889 que su organización interna tenía algunos defectos administrativos que debían ser reformados.²⁵⁸ De ahí que en 1892 se reglamentaran tanto el servicio como la disciplina interna y se iniciara un estudio para la supresión de plazas superiores

²⁵⁷ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 38, 1ª parte, pp. 395-397.

²⁵⁸ SIERRA y MARTÍNEZ, *El resguardo aduanal*, p. 63.

con el objetivo expreso de “reducir algún tanto la asignación que tiene en el presupuesto vigente”.²⁵⁹ Limantour retomó el proyecto anterior sobre el entendido de que el contrabando estaba casi eliminado y era necesario introducir economías. Así, en 1893 suprimió algunas secciones fijas y más de cien puestos de la Gendarmería, lo que significaba un ahorro de \$96,701.30.²⁶⁰ Tres años después la planta de la Gendarmería fue redistribuida en cuatro zonas fiscales con objeto de extender la vigilancia en el norte del país; la primer zona comprendía los estados de Tamaulipas y Nuevo León, la segunda el estado de Chihuahua, la tercera el de Sonora y el Territorio de Baja California y la cuarta el estado de Coahuila (cuadro 3). La jurisdicción de la gendarmería se replegó al norte en 1901 y a decir de Carlos Sierra, en la primera década del siglo XX la Gendarmería comenzó a perder importancia frente a los resguardos aduanales como mecanismo de vigilancia y control comercial, en buena medida por el tendido de líneas férreas en la zona.²⁶¹

**CUADRO 3. GENDARMERÍA FISCAL
REDUCCIÓN DE PLANTA (1892-1896)**

| 1892 | 1893 | 1896 |
|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 3 comandantes de zona | 3 comandantes de zona | 4 comandantes de zona |
| 3 tenientes interventores | 3 tenientes interventores | 4 tenientes interventores |
| 3 pagadores | 3 pagadores | 4 pagadores |
| 9 vistas | 23 tenientes | 18 tenientes |
| 3 oficiales 1° de correspondencia | 3 oficiales 1° de correspondencia | 4 vistas |
| 3 oficiales 2° de correspondencia | 3 oficiales 2° de correspondencia | 4 oficiales 1° de correspondencia |
| 3 oficiales 3° de correspondencia | 3 escribientes | 4 oficiales 2° de correspondencia |
| 1 oficial 4° de correspondencia | 44 cabos | 4 escribientes |
| 48 cabos | 50 celadores de distinción | 42 cabos |
| 50 celadores de distinción | 540 celadores | 50 celadores de distinción |
| 690 celadores | 1 patrón para falúa en Laguna Madre | 535 celadores |
| 1 patrón para falúa en Laguna Madre | 5 bogas | 1 patrón para falúa en Laguna Madre |
| 5 bogas | | 5 bogas |
| 822 empleados Total \$659 435.30 | 681 empleados Total \$562 734 | 678 empleados Total \$ 562 525.95 |

Fuente: DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 22., 23, 26.

Limantour estaba convencido de que la honradez de los empleados aduanales estaba íntimamente ligada con el monto de su salario, pues era bien sabido que estos se coludían con los comerciantes para defraudar al erario, de lo que Francisco Dehesa (visitador de la aduana de Campeche) le informaba “por lo que toca a mis observaciones hechas en todas las aduanas que he visitado, que los fraudes se hacen por las mismas aduanas, en connivencia con los empleados y

²⁵⁹ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 22, p. 304.

²⁶⁰ *MSHCP*, 1893-1894, p. XX.

²⁶¹ *MSHCP*, 1896-1897, p. VIII. DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 26, pp. 588-589. SIERRA y MARTÍNEZ, *El resguardo aduanal*, p. 65.

que si falta esa connivencia, los importadores no se atreven a hacer el contrabando”.²⁶² El administrador de Tapachula decía a Limantour que los comerciantes de la zona convencían al personal de la aduana para el contrabando de mercancías por el puerto de Tonalá mediante la expedición de facturas y manifiestos dobles de despacho de mercancías así como del ajuste de los derechos de importación según su conveniencia.²⁶³ Así pues, además de intensificar el combate contra el contrabando por medio de la rigidez en la vigilancia del comercio, Limantour intentó dotar de buenos sueldos a los empleados aduanales bajo la premisa de que el empleado bien remunerado limitaba su búsqueda de fuentes alternativas de ingreso, igualmente trató de eliminar la formación de negocios entre los empleados y los comerciantes. De ahí que en 1895 prohibiese a los primeros la extracción de mercancías con el consentimiento de los dueños aunque fuese por compra porque

esta costumbre pugna con las ideas de estricta moralidad de la administración y puede redundar en menoscabo de los intereses fiscales porque impone a ciertos empleados obligaciones de gratitud respecto de los comerciantes lo cual es ocasionado a condescendencias punibles en los actos del servicio.²⁶⁴

Las constantes quejas por demoras en el despacho de los negocios aduanales por parte de los comerciantes y la imposición de nuevos gravámenes hicieron necesaria la introducción de algunas medidas en torno a la contabilidad de las aduanas y la infraestructura. Dado que el objetivo de Limantour era establecer “orden, regularidad y prontitud del servicio de aduanas”, en 1893 se dieron instrucciones para uniformar los cortes de caja de las aduanas. En virtud del acuerdo, se estableció que los ingresos debían dividirse en tres grupos, a saber: productos corrientes, productos de rezagos y productos por ramos ajenos y accidentales, a su vez los primeros tendrían una subdivisión interna: derechos de importación, derechos de exportación (café, henequén, maderas y orchilla) derechos de puerto y derechos diversos y multas. Los productos por rezagos se subdividían en los mismos cuatro rubros y en los ramos ajenos y accidentales se debían incluir el ¼% que se daba a los municipios, los anticipos de derechos y las remesas de otras oficinas.

²⁶² Francisco Dehesa a José Y. Limantour, Campeche, 8 de diciembre de 1893, AJYL.CDLIV.1a.1883.17.4492.

²⁶³ Ricardo de María y Campos a José Y. Limantour, Tapachula, 9 de diciembre de 1897, AJYL.CDLIV.1a.1883.13.3247.

²⁶⁴ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 25, p. 324.

En aras de tener la información actualizada, se ordenó a los administradores el envío mensual por telegrama de los productos corrientes a la Secretaría de Hacienda. No obstante los intentos por unificar las noticias contables de las aduanas, tal parece que la orden no fue del todo acatada pues los administradores enviaban toda clase de noticias sobre recaudación, cálculos de ingresos y egresos, avisos de fondeo, etc., por lo que en febrero de 1894, se resolvió que algunos telegramas sobraban. Así, los administradores debían remitir solamente en sus telegramas la noticia de la recaudación habida durante el mes anterior, el aviso diario de la existencia en caja, informe quincenal sobre el importe de la amortización de certificados y recibos de empréstitos y subvenciones así como el de las cantidades entregadas en efectivo a las sucursales y agencias del Banco Nacional de México. Cabe señalar que esto último tan sólo se refería a los avisos, pues los cortes de caja debían realizarse según las instrucciones antes descritas.²⁶⁵ Bajo la premisa de que la información precisa y actualizada era el punto de partida para la formación de las políticas económicas, Limantour giró una circular en 1897 donde ordenaba la consignación de los precios reales de las mercancías importadas en las facturas personales porque era práctica común entre los administradores el registro de precios reducidos, la medida estaba encaminada según el secretario a resolver el problema de la balanza comercial.

A partir de pláticas con Arrangoiz sobre la contabilidad interna de las aduanas,²⁶⁶ en 1897 Limantour estableció normas para el registro correcto de los rezagos, porque los administradores solían consignar en este rubro los productos de las mercancías que ya habían pagado derechos pero a las que no se les había extendido la tramitación correspondiente que comprobaba la liquidación de los mismos, con lo que el movimiento ascendente del comercio reflejado en los libros del siguiente año fiscal era sólo aparente.

Limantour definió reglas también para el cobro de impuestos recién instaurados cuya naturaleza los hacía depender de varias oficinas. Tal es el caso de los derechos de amonedación y timbre sobre el oro y la plata, y el 7% de importación a los efectos extranjeros, este último

²⁶⁵ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 24.

²⁶⁶ Limantour pidió a Arrangoiz su opinión en torno a la conveniencia de registrar como rezagos los derechos de mercancías procedentes de buques fondeados antes del término del año fiscal. Arrangoiz opinó que para evitar la confusión entre rezagos y demoras administrativas él ampliaría “los 25 días del arancel de 7% a los 30 que tiene junio y daría una circular diciéndolo y previniendo que no se consideraran como rezagos los derechos causados por las mercancías conducidas en buques fondeados en junio cuando se cobraran en el curso del año fiscal siguiente o bien, sólo en julio refutándose si como tales rezagos lo que se cobre en 1896 a 1897 por mercancías llegadas hasta el 31 de mayo de 96, ya en 1897 a 1898 lo que se cobre por efectos venidos en junio de 1896 sí serán como es natural rezagos”. Javier Arrangoiz a José Y. Limantour, Veracruz, 4 de marzo de 1896. AJYL.CDLIV.1ª.1883.3.833. José Y. Limantour a Javier Arrangoiz, México 7 de marzo de 1896, AJYL.CDLIV.1ª.1883.3.834.

sustituía al 5% sobre el consumo y al 2% por derechos de internación de los mismos efectos. El reglamento para el cobro de impuestos a metales preciosos y minerales establecía que los exportadores de barras de oro, plata, plomo, cobre y minerales debían cubrir el derecho en las aduanas marítimas o fronterizas por donde se realizara la exportación, el 1% del valor de estampillas canceladas sería repartido en partes iguales entre el administrador de la aduana, el contador y el administrador del timbre de la localidad. El reparto de los productos del derecho sobre la exportación de metales sustituía al reparto de multas por infracciones a la ley, ya que el monto de estas debía ser entregado íntegro al erario.²⁶⁷ El derecho del 7% a efectos extranjeros debía cobrarse en efectivo por las aduanas, cuyos contadores debían abrir una cuenta especial que posteriormente era enviada a la administración del timbre de la localidad, a cambio de la cual se extendía un certificado por la suma recaudada.²⁶⁸

El establecimiento de normas claras y precisas en la contabilidad aduanal interna se combinó con la mejora de la infraestructura de algunos puertos como el de Veracruz. Durante 1894 se ordenó la construcción de los almacenes de depósito de Veracruz, gracias a la iniciativa de Arrangoiz, quien apuntaba que la capacidad de los locales del puerto era insuficiente para almacenar las mercancías, por lo que en no pocas ocasiones debían quedar a la intemperie expuestas no sólo a las inclemencias del tiempo sino a su extravío. Dado que el gobierno carecía de los medios necesarios para comenzar la construcción,²⁶⁹ los comerciantes del lugar ofrecieron dar un anticipo, cuyo pago sería cubierto con los productos de un derecho impuesto a las mercancías que se cargaran y descargarán en el puerto de veinte centavos por tonelada de peso bruto.²⁷⁰ El rápido desarrollo comercial del puerto pronto rebasó la capacidad del almacén construido. En palabras de Arrangoiz,

tengo nueve vapores a la descarga. Los cobertizos henchidos, los almacenes repletos, las calles llenas de carga, no alcanzan las cuadrillas de cargadores, no bastan las carretillas, faltan celadores, dejen buques sin vigilancia, tengo que descompletar las secciones para formar extraordinarias de confronta, los capitanes se quejan y exigen pronto despacho, los comerciantes gritan, los vistas repelan porque se revuelve la carga por falta de local y trabajamos como chinos sin dejar contento a nadie por falta de elementos.²⁷¹

²⁶⁷ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 25, p. 341, t. 26, p. 23.

²⁶⁸ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 26, p. 115. La Tesorería General expidió una circular el 28 de octubre de 1897 donde exigía el envío de los informes sobre la recaudación de los derechos de importación pues aduanas y pagadurías de zona de la gendarmería fiscal no habían cumplido con lo dispuesto por la ley anterior. DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 27, p. 358.

²⁶⁹ Rafael García a José Y. Limantour, México, 21 de mayo de 1894, AJYL.CDLIV.1^a.1883.21.5701.

²⁷⁰ *MSHCP*, 1894-1895, p. XVI.

²⁷¹ Javier Arrangoiz a José Y. Limantour, Veracruz, 2 de noviembre de 1898, AJYL CDLIV.1^a.1883.4.1082.

Ante la exigencia inmediata de afrontar los problemas del puerto más importante del país, Limantour aprobó la realización de los gastos necesarios aun cuando no los tenía contemplados. Decía el secretario,

comprendo perfectamente la situación en que usted ha de encontrarse con las obras del puerto, el movimiento tan extraordinario de mercancías y la epidemia que algún estrago ha causado en el personal y por lo mismo creo indispensable que, por una parte, se hagan los gastos que sean necesarios a fin de poner en seguridad contra los cacos y contra la intemperie y la broca, la carga que no quepa dentro de los cobertizos, haciéndose los gastos que sean necesarios para ello, aunque duela el desembolso, y por otra parte, nombrar un personal auxiliar que se quede después de planta.²⁷²

Además de apoyar la mejora en la infraestructura de los puertos, Limantour procuró agilizar la tramitación que debía ser presentada por los importadores para el despacho de las mercancías. Esto porque, como Kuntz afirma, las regulaciones aduanales previas al proceso de liberalización comercial eran consideradas incluso más perjudiciales que los impuestos mismos; no sólo porque eran intrincadas, consumían tiempo y estaban sujetas a distintas interpretaciones así como a su aplicación discrecional, sino porque promovían la ineficiencia y generaban un clima de incertidumbre entre los comerciantes.²⁷³

Durante la gestión de Limantour se permitió que en los pedimentos de despacho se consignaran las adiciones correspondientes y no en documento separado.²⁷⁴ La tarifa de la Ordenanza fue reformada no sólo para simplificar los procesos aduanales sino,

con la mira también se suavizar el rigor de ciertos requisitos relacionados con la corrección de manifiestos y ofrecer facilidades para descargas extraordinarias, así como para que las empresas porteadoras cubran los fletes y gastos de las mercancías y reducir los derechos consulares sobre las pequeñas embarcaciones dedicadas al incipiente tráfico entre Honduras británica y nuestra bahía de Chetumal.²⁷⁵

El comercio también se veía entorpecido por el pago de algunos impuestos, de ahí la supresión de los derechos de faro y de capitanías de puerto, mientras que el derecho de toneladas se reformó para hacerlo más equitativo.

Las multas representaron un problema mayor en el entorpecimiento de los procedimientos aduanales pues por un lado incrementaban los costos de transacción, porque constituían un

²⁷² José Y. Limantour a Javier Arrangoiz, México, 9 de diciembre de 1898, AJYL.CDLIV.1ª.1883.4.

²⁷³ KUNTZ, "Institutional change", p. 192.

²⁷⁴ MSHCP, 1897-1898, p. VI.

²⁷⁵ MSHCP, 1898-1899, pp. XIX-X.

componente importante en el precio final de las mercancías;²⁷⁶ y por otro lado fomentaban la desconfianza entre los comerciantes, ya que los agentes aduanales tenían una participación pecuniaria por su imposición. Limantour entonces eximió de multas a aquellos que presentasen facturas consulares con adiciones y rectificaciones, siempre y cuando el contenido de los bultos fuese confrontado por el vista de la aduana con la factura modificada.²⁷⁷

El reparto de multas y gratificaciones de que disfrutaban los empleados aduanales varió en su forma para crear mayor confianza entre los comerciantes. La imparcialidad de los trabajadores al aplicar las multas frecuentemente era puesta en entredicho porque “más que servir al público o mejorar la eficiencia, buscaban encontrar infracciones en cada transacción o alegar una infracción mayor donde sólo se había cometido un error trivial”²⁷⁸. Para evitar la creación de intereses en torno a las multas, en 1900 se decretó que los administradores y contadores de las aduanas de 1ª y 2ª categoría dejaban de tener participación en el producto de las penas pecuniarias. A cambio recibían una gratificación que no debía exceder de un porcentaje (150% en Veracruz, 100% en Tampico, 50% en todas las demás aduanas de primera y 30% en las de segunda categoría) sobre el sueldo disfrutado. El importe de la participación de las multas que dejaban de percibir los administradores y contadores debía ser aplicado a una cuenta especial de “depósitos” cuyo saldo al término del año fiscal se abonaría al ramo de “aprovechamientos del erario”.²⁷⁹

A lo largo de las páginas anteriores se han analizado las medidas introducidas por Limantour para establecer el orden externo e interno del sistema aduanal, aumentar los ingresos de la Federación por concepto de derechos al comercio exterior y, al mismo tiempo, hacer más eficiente su funcionamiento reduciendo los costos de transacción en las operaciones comerciales. Igualmente la recaudación interna por concepto de renta del Timbre fue objeto de especial cuidado, puesto que constituía la segunda fuente más importante de ingresos federales.

El impuesto del Timbre se adoptó como sustituto inmediato de la renta del papel sellado y, aunque a primera vista podría parecer un simple cambio de nombre, lo cierto es que transformó la naturaleza del impuesto así como la base gravable. Lo anterior, porque el impuesto del papel sellado pesaba principalmente en documentos de transacciones mercantiles y judiciales, mientras

²⁷⁶ KUNTZ, "Institutional change", p. 182.

²⁷⁷ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 102-103.

²⁷⁸ KUNTZ, "Institutional change", p. 185.

²⁷⁹ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 32, p. 155.

que el impuesto del timbre mantenía no sólo las categorías existentes sino que introducía gravámenes a productos específicos como tabacos, bebidas alcohólicas, medicinas, etc.²⁸⁰

Si bien la ley del Timbre se expidió en 1871, la resistencia del Congreso a aceptar las iniciativas que formaron parte del plan de reorganización hacendaria de Romero, así como problemas técnicos para la impresión de las estampillas necesarias, aplazaron la aplicación de impuesto hasta 1874. En los años subsecuentes, la ley fue modificada en varias ocasiones con el propósito de hacerla más funcional, al mismo tiempo que se extendía la base gravable del impuesto. Las múltiples disposiciones dictadas en el periodo de 1871 a 1880 obligaron a Manuel Dublán a refundirlas en dos leyes, la del 15 de septiembre de 1880 sobre documentos y libros y la de 29 de enero de 1885, que instituía un nuevo impuesto llamado “renta interior del timbre” que pesaba sobre mercancías cotizadas. Las leyes de 1880 y 1885 fueron fusionadas en un nuevo ordenamiento en 1887. Aunque los secretarios Francisco Mejía y Manuel Dublán realizaron distintas reformas en torno al cobro del impuesto y el funcionamiento interno de las oficinas recaudadoras, Limantour emitió una nueva ley en 1893.²⁸¹

La ley de 1893 tenía como finalidad resolver dudas sobre el cobro del impuesto, aplicar un mismo criterio para el señalamiento de cuotas, fijar las bases para la imposición de multas por infracciones a la ley y redoblar la vigilancia que pesaba sobre las oficinas recaudadoras y los contribuyentes. En las siguientes páginas me concentraré en las medidas que se aplicaron en las oficinas del timbre en virtud de esta ley y en disposiciones posteriores.

La recaudación de la renta del Timbre estaba encomendada a la Administración General del Timbre –situada en la capital del país– a las administraciones generales, a las administraciones subalternas y a las agencias.²⁸² A diferencia de las atribuciones otorgadas a la Dirección General de Aduanas, la Administración General del Timbre tenía un poder muy limitado pues “su función era exclusivamente la de enviar los timbres fiscales a los estados y recibir de ellos la iguala previamente acordada”.²⁸³ A principios del siglo XX se limitó todavía más el control de la Administración General sobre sus oficinas dependientes con la publicación de una circular en la que se ordenaba a las administraciones principales cumplir las órdenes de la

²⁸⁰ MÁRQUEZ, "El proyecto hacendario", p. 127.

²⁸¹ SIERRA y MARTÍNEZ, *El papel sellado*, pp. 27-49.

²⁸² LABASTIDA, *Estudio de las leyes*, p. 143-144.

²⁸³ CARMAGNANI, "El liberalismo, los impuestos", p. 486.

Secretaría sin esperar que les fuesen transcritas por la Administración General.²⁸⁴ Las administraciones principales y subalternas por el contrario tenían encomendada la recaudación del impuesto mediante la venta de estampillas y la cancelación de las mismas para efectos de cobro.

Los honorarios de los administradores principales consistían en un porcentaje del monto general recaudado por todos los ramos en que se componía la renta excepto el de alcoholes, el de contribución federal y el de hilaza; por los dos primeros se abonaban el 2% y por el último 1%. Dado el aumento en la recaudación de los ingresos del timbre, cada año se modificaba el porcentaje otorgado a los administradores, el cual como muestra el cuadro 4 generalmente se reducía. Así, a mayor recaudación menor porcentaje, lo que no significaba menos salario sino que se quería establecer una relación proporcional entre una y otra variante para abaratar los costos de recaudación sin afectar al erario público ni a los empleados.

²⁸⁴ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 32, pp. 597-598.

**CUADRO 4. PORCENTAJE SALARIAL SOBRE LOS INGRESOS DEL TIMBRE
ADMINISTRACIONES PRINCIPALES (1893-1907)**

| Administración principal | 1893 | 1896 | 1897 | 1898 | 1899 | 1900 | 1906 | 1907 |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Distrito Federal | 2.25 | 2.10 | 2 | 1.90 | 1.80 | 1.60 | 1.45 | 1.20 |
| Veracruz | 2.85 | 2.75 | 2.65 | 2.60 | 3.90 | 2.40 | 2.70 | 2.70 |
| Mérida | 3.60 | 3.50 | 3.35 | 3.20 | 3.10 | 2.80 | 1.70 | 1.65 |
| San Luis Potosí | 4.20 | 3.80 | 3.70 | 3.70 | 3.60 | 3.40 | 3.25 | 3.40 |
| Guanajuato | 4 | 3.90 | 3.85 | 3.75 | 3.60 | 3.50 | 3.75 | 3.90 |
| Puebla | 3.25 | 3.10 | 3 | 2.90 | 2.80 | 2.70 | 2.35 | 2.30 |
| Pachuca | 4.10 | 4 | 4 | 4 | 3.85 | 3.70 | 4 | 4.25 |
| Guadalajara | 3.90 | 3.90 | 3.75 | 3.65 | 3.60 | 3.40 | 3.75 | 3.25 |
| Hermosillo | 5 | 5.20 | 4.70 | 4.60 | 4.40 | 3.40 | 3.75 | 3.85 |
| Nogales | --- | --- | --- | --- | --- | --- | 5.10 | 5 |
| Zacatecas | 4.20 | 4.10 | 4.05 | 4 | 3.90 | 3.80 | 3.90 | 4 |
| Monterrey | 6.20 | 5.50 | 5.25 | 5 | 4.70 | 4.30 | 4.10 | 4 |
| Oaxaca | 6.80 | 6.20 | 6 | 6 | 5.80 | 5.50 | 5.15 | 5 |
| Mazatlán | 4.75 | 4.50 | 4.30 | 4.30 | 4.10 | 4 | 3.55 | 3.40 |
| Chihuahua | 5.75 | 5.75 | 5.60 | 5.50 | 5.40 | 5 | 4.85 | 4.70 |
| Cd. Porfirio Díaz | 7 | 7 | 6.80 | 6.80 | 6.50 | 6.20 | 6.50 | 6.50 |
| Durango | 5.35 | 5.20 | 5.10 | 4.96 | 4.70 | 4.50 | 4.65 | 4.65 |
| Morelia | 4.60 | 4.50 | 4.40 | 4.30 | 4.20 | 4.10 | 3.50 | 3.75 |
| Toluca | 5.25 | 5.10 | 5 | 4.75 | 4.60 | 4.30 | 4.55 | 3.80 |
| San Juan Bautista | 7 | 6.50 | 6.30 | 6.30 | 6.10 | 5.90 | 6 | 6.50 |
| Celaya | 5.80 | 5.25 | 5.10 | 5 | 4.80 | 4.60 | 3.70 | 3.70 |
| Tampico | 8.83 | 7.50 | 7.05 | 7.15 | 7.10 | 6.90 | 6.35 | 6.50 |
| Laredo | 7 | 7 | 6.90 | 6.90 | 8 | 8 | 10.10 | 11 |
| Campeche | 8.35 | 8.25 | 8 | 8 | 7.70 | 7.70 | 8.40 | 8.40 |
| Culiacán | 6.40 | 6.40 | 6.20 | 6.20 | 6 | 6 | 6.60 | 6.60 |
| Cuernavaca | 6.10 | 6.40 | 6.40 | 6.40 | 6.40 | 6.40 | 6.90 | 7.25 |
| Cd Juárez | 9.25 | 9 | 8.50 | 8.50 | 8.50 | 8.40 | 9.30 | 9.50 |
| Sayula | 6.40 | 6.25 | 6 | 6 | 5.80 | 5.60 | 6.10 | 6.20 |
| Saltillo | 8.60 | 8.50 | 8.30 | 7.90 | 7.50 | 6.50 | 5.40 | 4.30 |
| Cuautitlán | 6.50 | 6 | 5.90 | 5.90 | 5.70 | 5.60 | 5.90 | 5.90 |
| Fresnillo | 7.30 | 7.10 | 7 | 6.70 | 6.50 | 6.25 | 6.95 | 6 |
| Tuxpan | 8.10 | 8.10 | 8.25 | 8.25 | 8 | 8 | 8.25 | 8.50 |
| Hidalgo del Parral | 7.75 | 7.75 | 7.60 | 7.30 | 7.05 | 6.50 | 6.35 | 6 |
| Lagos | 6.50 | 6.50 | 6.40 | 6.40 | 6.25 | 6.25 | 6.50 | 6.60 |
| Zamora | 8.10 | 7.80 | 7.60 | 7.30 | 7.20 | 6.90 | 6.45 | 7 |
| Querétaro | 7.35 | 7.20 | 7 | 7 | 9.70 | 6.50 | 5.30 | 4.60 |
| Tehuacán | 7.75 | 7.75 | 7.50 | 7.50 | 7.25 | 7.25 | 7.55 | 7.55 |
| Tlacotalpan | 9.20 | 9.20 | 8.80 | 8.50 | 8.20 | 8.20 | 8.30 | 8.50 |
| Uruapan | 7.70 | 7.80 | 7.60 | 7.50 | 7.30 | 7.10 | 7.30 | 8 |
| Cd. Lerdo | 7 | 7 | 6.80 | 6.60 | 6.25 | 6 | 6 | 5 |
| San Miguel Allende | 8.85 | 8 | 7.80 | 7.80 | 7.50 | 7 | 7.20 | 8 |
| Tuxtla Gutiérrez | 9.75 | 9 | 8.60 | 8.20 | 8 | 7.50 | 7.90 | 8 |
| Colima | 8.25 | 8.25 | 8.10 | 8.10 | 9.90 | 7.80 | 6 | 6.10 |
| Teziutlán | 13.50 | 12 | 11.60 | 11 | 10.50 | 9.50 | 8.50 | 8.50 |
| Aguascalientes | 8.20 | 8.20 | 8 | 7.80 | 7.50 | 7.40 | 6.05 | 6 |
| Tlaxcala | 11 | 10 | 9.75 | 9.75 | 9.40 | 9 | 8.35 | 8.35 |
| Ixmiquilpan | 8.75 | 8.75 | 8.75 | 8.75 | 8.60 | 8.20 | 10.05 | 11 |
| Chilpancingo | 11.25 | 11 | 11 | 11 | 10.60 | 10.60 | 11.15 | 11 |
| Tepic | 10.50 | 10 | 9.75 | 9.40 | 9.10 | 8.80 | 8.20 | 8.20 |
| Acapulco | 13.25 | 13 | 13 | 13 | 12.50 | 12.50 | 13.75 | 14.50 |
| Río Verde | --- | --- | --- | 12 | 11.50 | 11.20 | 10.50 | 11 |
| San Cristóbal las Casas | 12 | 11 | 10.80 | 10.25 | 10 | 9.20 | 10.80 | 11.25 |
| Tlaxiaco | 18.25 | 17.50 | 17 | 17 | 16.80 | 16.80 | 17.75 | 17.75 |
| La Paz | 24 | 21 | 20 | 20 | 19.10 | 18.20 | 19.40 | 19 |
| Ensenada de Todos Santos | 24 | 22 | 21 | 19.50 | 19.25 | 19.25 | 18.20 | 16 |

Fuente: Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. 23, pp. 509-510; t. 26, p. 325, 581; t. 27, p. 210; t. 31 2ª parte, p. 468; t. 32, pp. 301-302; t. 37 2ª parte, p. 1090; t. 39 3ª parte, pp. 598-601.

Todas las oficinas del timbre estaban sujetas a una inspección rigurosa por medio de visitas periódicas que en inicio estaba encomendada a las autoridades políticas locales. La ley de 1893 cambió el carácter de las visitas de periódicas a permanentes, las cuales debían ser realizadas por empleados nombrados directamente por la Secretaría de Hacienda, con lo que ésta reforzó su presencia y control en el territorio nacional.²⁸⁵ Dado que el sistema de cobro había sufrido ciertas transformaciones en virtud de la nueva ley, estas visitas fueron suspendidas temporalmente con la finalidad de permitir la regularización de las manifestaciones que los contribuyentes debían presentar para el cobro del impuesto.²⁸⁶

Aunque la ley de 1893 establecía las visitas ordinarias y extraordinarias, a través de una serie de decretos posteriores fueron definidas las atribuciones y obligaciones de visitadores e inspectores. Por un lado el número de visitadores permanentes se elevó de siete a ocho, seis de los cuales tenían como responsabilidad la vigilancia de las oficinas del timbre localizadas en las zonas geográficas correspondientes (ver cuadro 5), mientras que los dos restantes no quedaron adscritos a ninguna zona sino que practicarían visitas extraordinarias previa orden de la Secretaría o la Administración General. Por otro lado, se estableció que cada administración principal contaría con dos inspectores. A ambos grupos de funcionarios se les asignó un sueldo fijo anual (visitadores \$3500²⁸⁷ e inspectores \$901.50) que cubría los gastos de oficio y viáticos, además tenían participación pecuniaria en las multas impuestas por infracciones a la ley,²⁸⁸ esto último con el objeto de evitar colusión, fraude o corrupción entre los empleados.

**CUADRO 5. RENTA DEL TIMBRE
ZONAS DE VISITA**

| Zona | Administraciones principales |
|------|--|
| 1 | Cuautitlán, Toluca, Pachuca, Ixmiquilpan, <u>Querétaro</u> , San Miguel Allende, Celaya, Guanajuato, San Luis Potosí |
| 2 | Tlaxcala, Puebla, Teziutlán, Tehuacán, Oaxaca, Tlaxiaco, Chilpancingo, Cuernavaca |
| 3 | Morelia, Uruapan, Zamora, Sayula, Guadalajara, <u>Lagos</u> , Aguascalientes, Zacatecas, Fresnillo |
| 4 | Villa Lerdo, Durango, Hidalgo del Parral Chihuahua, Ciudad Juárez, Ciudad Porfirio Díaz, Saltillo, <u>Monterrey</u> , Laredo |
| 5 | Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal, Mérida, Campeche, San Juan Bautista, Tlacotalpan, <u>Veracruz</u> , Tuxpan, Tampico |
| 6 | Acapulco, Colima, Tepic, <u>Mazatlán</u> , Culiacán, Hermosillo, La Paz, Todos Santos. |

Fuente: Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 336. Las administraciones subrayadas eran el lugar de residencia de los visitadores permanentes.

²⁸⁵ SIERRA y MARTÍNEZ, *El papel sellado*, 1972, p. 485.

²⁸⁶ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 248, 326.

²⁸⁷ En 1894 Limantour aumentó el sueldo de los visitadores de \$3500 a \$4000 “teniendo en cuenta los fuertes gastos que erogan [...] y empeñado como estoy en ayudar cuanto me sea posible a los empleados de cuya vigilancia depende el buen servicio y aumento de la referida renta”. José Y. Limantour a José Domínguez Ortega, 10 de abril de 1894, AJYL.CDLIV.Copiadores.Ministro-1.3.Libro7.526.

²⁸⁸ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 312.

Según el reglamento expedido el 29 de junio de 1893 para visitadores e inspectores de la renta del timbre, los primeros estaban obligados a efectuar visitas a todas las administraciones principales y a tres de sus subalternas comprendidas en sus respectivas zonas al menos una vez al año, para examinar las cuentas y el archivo de cada una; dado que ya se les había asignado un sueldo fijo, el reglamento no contemplaba la dotación de recursos por concepto de viáticos. Como resultado de las visitas, los visitadores debían realizar un informe en donde debían describir el estado de las administraciones principales y proponer estrategias para perfeccionar la observancia de la ley. En caso de encontrar desfalco, falta de estampillas en los almacenes o malversación de fondos, debían suspender a los administradores y remitirlos al juez de distrito correspondiente.

Los inspectores quedaban bajo la vigilancia de los visitadores permanentes y bajo las órdenes de los administradores principales. La principal labor de los inspectores era vigilar el cabal cumplimiento de la ley del Timbre en los establecimientos donde se realizaren transacciones sujetas al impuesto. Para incentivar la labor de estos funcionarios, Limantour estableció ocho gratificaciones anuales (una de \$300, una de \$250, una de \$200 y cinco de \$150) para los inspectores que comprobaran haber recorrido el mayor número de kilómetros de camino. El registro del número de visitas y del kilometraje sería llevado por el administrador principal, además el secretario determinó que las empresas ferroviarias subvencionadas por el gobierno debían otorgar descuentos en los pasajes de estos funcionarios.²⁸⁹

Dado que en la ley de 1893 se determinó que el nombramiento de inspectores anteriormente ya no recaería en manos de las administraciones principales sino en la Secretaría de Hacienda, los administradores principales creían que estaban exentos de efectuar cualquier acto de vigilancia en sus demarcaciones. Entonces, se expidió una circular por la que los inspectores quedaban a cargo de las visitas en las que era necesario penetrar al interior de los establecimientos a revisar los libros y documentos necesarios para hacer el informe de la visita. Mientras que los administradores principales debían nombrar vigilantes quienes, mediante constantes recorridos, debían revisar que las boletas de los establecimientos estuviesen en lugar visible y con las estampillas del bimestre en curso. Los vigilantes designados por los administradores principales estaban encargados de visitar los establecimientos de libre acceso en

²⁸⁹ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 336.

busca de signos externos que corroboraran el cumplimiento de la ley.²⁹⁰ Los administradores principales también debían nombrar un testigo para que acompañara al inspector en las visitas, cuya gratificación era cubierta de sus honorarios.²⁹¹

La realización de las visitas se tornó muy complicada en algunos puntos del país por la imposibilidad de los visitantes de recorrer en un año las extensas áreas geográficas asignadas, por las deficiencias en los medios de transporte y por la prolongación de algunas visitas más allá del tiempo esperado. No obstante, Limantour se pronunciaba optimista ante los efectos del sistema de sobrevigilancia administrativa, pues en la *Memoria de Hacienda* de 1894-1895 asentaba que “a pesar de esto fueron visitadas durante el año fiscal casi todas las administraciones principales y como la general las vigila con la mayor asiduidad puede afirmarse que aun las demarcaciones no visitadas guardan un estado satisfactorio”.²⁹²

Como ya mencioné anteriormente, debido a la modificación del sistema de cobro del timbre, las visitas fueron suspendidas con la finalidad de dar tiempo para que empresas de ferrocarriles, establecimientos mercantiles y comerciantes al menudeo ajustaran sus operaciones a la nueva ley sin imposición de multas. La medida respondió también a la constante resistencia de los contribuyentes a cooperar con la exhibición de sus cuentas a los inspectores, pues en la defensa de su privacidad ofrecían sumas en efectivo a los visitantes para evitar el trámite o darlo por sentarlo sin haberse efectuado.

Para atacar las prácticas corruptas entre la planta de inspectores y visitantes, Limantour proponía que, no obstante ya se les había dotado de un sueldo fijo que los alejara de tentaciones, también era preciso escoger un personal “que a su honorabilidad reúna una educación exquisita y una competencia notoria para el desempeño de su encargo”. La preparación de los inspectores en materia de contabilidad y su profundo conocimiento de la ley tenía un doble beneficio, velaba por los intereses del fisco al mismo tiempo que sembraba la confianza en los contribuyentes al garantizarles visitas sin ánimos de extorsión, de ese modo la Secretaría

²⁹⁰ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 407.

²⁹¹ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 435. En 1897 la Administración General del Timbre dispuso que los inspectores debían remitirse a las autoridades locales para que éstas designaran dos testigos que firmaran las actas de visitas de inspección pues “el cumplimiento de este precepto legal aleja la posibilidad de que se cometan abusos, supuesto que debiendo actuar los inspectores en presencia de ese testigo y del que nombre la administración del timbre respectiva serían de más difícil comisión la tolerancia, encubrimiento, cohecho o soborno de que ya se han dado casos, que no pueden atribuirse sino a la falta de concurrencia de los dos testigos en el ejercicio de las funciones de los inspectores”. DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 27, p. 225.

²⁹² *MSHCP*, 1894-1895, pp. XVIII-XIX.

ha puesto todo su empeño en que el personal de los inspectores sea verdaderamente escogido y espera con fundamento, que las resistencias y las quejas que se ha levantado vayan disminuyendo a medida que el comercio se persuade de que los inspectores no tienen la misión de explotar al comercio, ni de descubrir sus secretos mercantiles, ni de especular con las visitas, sino de practicarlas para vigilar el estricto cumplimiento de la ley, sin causar más molestia que la absolutamente indispensable, ni imponer multas a aquellos que tienen el hábito de satisfacer los impuestos y cuidan de arreglar a la ley todos sus actos, y que esas multas sólo se aplicarán a los que notoriamente hayan tenido el propósito de defraudar al fisco y burlar las disposiciones legales que los estrechan a pagar una contribución que, en verdad no se puede reconocer que es equitativa.²⁹³

La cita anterior demuestra que una de las estrategias de Limantour para el cumplimiento de sus propósitos fue el fomento de la confianza entre los contribuyentes. Incluso, en atención a las constantes quejas de los comerciantes por la revisión de sus libros de contabilidad y correspondencia, Limantour dispuso que en toda finca, establecimiento mercantil, industrial o agrícola donde se efectuaran ventas al menudo o mayoreo debía existir un “libro especial de ventas” y un libro talonario autorizados por las oficinas respectivas del timbre donde debían copiarse diariamente todas las facturas de ventas realizadas al contado o a plazos, de lo contrario se cobraría como multa de 25 tantos del valor de las estampillas omitidas. A partir de aquella disposición, la actividad de los inspectores se limitaba solo a cerciorarse que todos los libros estuviesen timbrados, a comprobar el pago del impuesto en todas las operaciones de venta y a cerciorarse de que todos los documentos gravados por la ley llevaran el timbre correspondiente. De esta manera quedaban fuera de examen los libros de contabilidad y correspondencia a menos que hubiese sospecha fundada de desfalcos al erario.²⁹⁴

Consecuente con las modificaciones realizadas a la ley del Timbre (reducción de cuotas establecidas para la carta de crédito, carta-orden, carta-poder, cheques, letras de cambio, libranzas, despachos de empleados y la obligación de llevar el “libro especial de ventas” a todos aquellos considerados como comerciantes según el Código de Comercio), en 1900 se establecieron las siguientes reglas para los inspectores.

1. No exigir presencia de libros timbrados a los dueños de fincas rústicas, agricultores, industriales o mineros, cuando en sus propiedades se vendan los productos de las mismas y se limitaran a esa venta.
2. Si las ventas de los productos de las propiedades se efectuaban en almacenes establecidos en alguna población se exigiría al dueño del expendio la presentación de los libros timbrados conforme al Código de Comercio y el libro especial de ventas.

²⁹³ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 326.

²⁹⁴ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 393-398.

3. Si en las propiedades se vendían productos de otros establecimientos el inspector debía revisar que los libros de contabilidad estuviesen timbrados.²⁹⁵

Igualmente, para allegarse la confianza no sólo de los comerciantes sino de los inspectores mismos, así como hizo con las aduanas, Limantour estableció reglas para la distribución de multas por infracciones a la ley del timbre. El 50% de todas las multas correspondía al erario público, mientras que el otro cincuenta se distribuiría de dos formas, a saber: en caso de denuncia, el denunciante gozaría del 30%, la oficina respectiva del 15% y el inspector del 5%; sin denunciante el 30% estaba destinado al inspector y el 20% restante a la oficina.²⁹⁶ Resulta de especial interés el primer modo de distribución de multas, pues al mismo tiempo que daba pie a la denuncia popular creaba otra vía de vigilancia, alterna al sistema de visitadores e inspectores establecido por la Secretaría.²⁹⁷

Alrededor de las multas, Limantour también estableció reglas para su debida contabilidad al interior de las administraciones principales. Las multas se dividieron en dos rubros, de conformidad y sin conformidad. El monto de las primeras debía ser registrado en el ramo contable “depósitos” a diferencia de las segundas –de las que no se especifica dónde debían ser registradas– porque el monto se encontraba en litigio y era posible su devolución, reintegro que dicho sea de paso debía ser en efectivo.²⁹⁸ Para proceder a la distribución de las multas, el administrador debía realizar un proyecto que debía ser autorizado por la Administración General.²⁹⁹ Con la finalidad de regularizar la comprobación de ingresos y egresos causados por las multas impuestas por las administraciones principales se emitieron modelos para su registro.

Las administraciones principales debían dar noticias mensuales por telégrafo a la Tesorería General y a la Administración General del Timbre sobre el ramo “depósitos” acompañadas de sus respectivos justificantes así como una copia del “Diario” de las oficinas y las manifestaciones de venta de los comerciantes para glosar sus cuentas y tener información

²⁹⁵ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 32.

²⁹⁶ A finales del siglo XIX Limantour condonó algunas multas y redujo cuotas en la tarifa del Timbre, esto provocó la molestia de algunos inspectores porque veían mermados sus ingresos. Gabriel N. Díaz, inspector en Matehuala, proponía al secretario la eliminación del 30% sobre el monto de las multas a cambio de un aumento salarial y una dotación fija para viáticos. La petición le fue denegada. Gabriel N. Díaz a José Y. Limantour, 21 de diciembre de 1899, AJYL.CDLIV.1^a.1883.18.4632.

²⁹⁷ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 23, p. 347.

²⁹⁸ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 26, p. 179.

²⁹⁹ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 24, pp. 501-502.

actualizada de sus ingresos y egresos.³⁰⁰ Los ingresos por otra parte debían ser separados en los rubros de recargos sobre el impuesto a la minería, cincuenta por ciento del erario sobre multas y aprovechamientos.³⁰¹

Los fondos recaudados por las oficinas subalternas y las agencias generalmente eran remitidos a las administraciones principales; sin embargo, previa autorización de la Secretaría de Hacienda podían ser concentrados en las jefaturas de hacienda o sucursales del Banco Nacional si el costo era menor que el que importaría la concentración a la principal respectiva. En el primer caso, los administradores principales debían abrir una cuenta especial bajo el título *concentración* y en el segundo caso bajo el título *situación*.³⁰²

La vigilancia en torno al correcto funcionamiento contable de las oficinas del timbre estaba jerarquizada, pues los cortes de caja y efectos de la Administración General eran visados por el Contador Mayor de Hacienda, los de la Administración Principal del Timbre en el Distrito Federal y los de la Oficina Impresora de Estampillas por la Administración General del Timbre y por el Contador Mayor de Hacienda, mientras que los de las oficinas de la renta del Timbre por el Jefe de Hacienda o en su defecto por la primera autoridad política local.³⁰³

Así como en el caso de las jefaturas de hacienda y las aduanas, por un lado las reformas de Limantour en las oficinas del timbre giraron en torno a la formación de una planta honesta, competente y disciplinada, pues el secretario consideraba que de ese modo se aseguraba la correcta recaudación de los ingresos federales, de ahí los distintos apoyos que les otorgó. Por otro lado, si bien en los reglamentos existentes se contemplaba la vigilancia de las oficinas, lo cierto es que Limantour redobló los esfuerzos para hacerla mucho más estricta y crear de esa forma un ambiente de confianza entre los contribuyentes.

³⁰⁰ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 24, pp. 360, 435-436, t. 27, p. 297.

³⁰¹ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 26, p. 494.

³⁰² DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 26, p. 339.

³⁰³ SIERRA y MARTÍNEZ, *El papel sellado*, p. 562.

Conclusiones

Desde su instauración, la Secretaría de Hacienda tuvo que enfrentar muchos obstáculos que entorpecieron la buena marcha de las labores que le fueron asignadas. En los primeros años de vida de la institución, los principales problemas a enfrentar fueron la indecisión sobre su organización interna y la delimitación de facultades sobre el manejo y contabilidad de los ingresos estatales entre ésta y la Tesorería General.

La premura con la que los distintos gobiernos –federales o centrales- necesitaban de los ingresos para su supervivencia impidió la creación de un plan hacendario realizable a largo plazo y provocó que en buena medida se tomaran decisiones al calor de los acontecimientos. Lo urgente quitó tiempo a lo importante y en ese proceso la Secretaría de Hacienda perdió paulatinamente el manejo de sus oficinas dependientes a favor de la Tesorería General, la que tendió no sólo a recaudar y distribuir los caudales como le estaba encomendado, sino a ejercer cierta autoridad en la dirección de las oficinas que componían todo el sistema administrativo.

La tensión entre la Secretaría y la Tesorería continuó incluso hasta los años ochenta. Como se vio, a lo largo de las décadas de 1860 y 1880 se plantearon proyectos para la desaparición de la Tesorería para afianzar la autoridad de la Secretaría. Sin embargo la necesidad de distribuir las múltiples labores que requería la hacienda pública en conjunto impidió la realización de esas ideas. De ahí que en 1881 se optara por delimitar las competencias de cada institución, incluida la Contaduría Mayor, en torno a la contabilidad de las oficinas y la elaboración de la cuenta general del erario. Desde entonces es posible advertir el inicio de un proceso que iba encaminado a la concentración de la autoridad de la Secretaría como centro directivo de todo el sistema administrativo.

Además de la delimitación de competencias, la falta de información precisa sobre el ingreso y la eliminación de vicios en la recaudación constituyeron obstáculos importantes. Matías Romero hizo mayor hincapié en mejorar los servicios que proveía la sección encargada de la estadística, además redobló la vigilancia de las oficinas aduaneras con objeto de evitar fraudes al erario. De la Peña por su parte conectó telegráficamente a las oficinas estatales con la Secretaría para que esta estuviese actualizada en cuanto a información sobre el manejo de ingresos y egreso federales. Si bien desde los años cuarenta Ignacio Trigueros destacó la

importancia de evitar la corrupción entre los empleados hacendarios, este elemento no fue recuperado sino hasta los años ochenta por Emiliano Busto.

Una vez que Limantour entró en funciones como secretario de Hacienda retomó y combatió los problemas administrativos enunciados por sus predecesores. Como ya se dijo, el secretario no elaboró propiamente un programa para la reorganización del sistema administrativo, sino que atendió las necesidades que surgieron a causa de la reforma fiscal, el procedimiento para la nivelación del presupuesto y la liberalización del comercio.

La reforma administrativa de Limantour se centró en atender cuatro factores: la corrupción de la planta laboral hacendaria; la falta de información estadística; los elevados costos de recaudación y la disparidad y complejidad de los procesos administrativos. Todo ello para lograr que el sistema administrativo de recaudación fiscal fuese más eficiente.

Limantour “moralizó” a su personal a través de medidas que oscilaban entre la vigilancia y el apoyo, pues estaba convencido de que de una planta laboral honesta dependía el buen manejo de los fondos públicos. De esa manera estableció distintas prohibiciones con miras a modificar la conducta de los empleados, que de no ser cumplidas eran penadas con castigos cuya severidad dependía de la falta cometida. Igualmente, para tener un seguimiento de la conducta, del desempeño en las labores y de los distintos puestos ocupados, el secretario estableció las hojas de registro.

A cambio de las medidas prohibicionistas y de vigilancia, Limantour, inspirado por los planteamientos de Emiliano Busto, procuró dotar de estímulos económicos a los empleados; tales como la Caja de Empleados de Hacienda, facilidades para cubrir la caución de manejo y el establecimiento de sueldos fijos. El otorgamiento de beneficios laborales tenía como finalidad fomentar la honestidad y aminorar la incertidumbre del empleado sobre la percepción de su sueldo para evitar colusión, corrupción y fraude. Cabe mencionar que de manera tangencial parece que aquellas medidas buscaban también allegarse la lealtad y confianza de los empleados hacia sus superiores. El fomento de la rectitud, honradez e instrucción entre la planta laboral hacendaria no sólo tendría un efecto positivo en las labores internas de las oficinas, sino que fue utilizado por Limantour como una estrategia para sembrar la confianza de los contribuyentes hacia las autoridades hacendarias, lo que a su vez incidía favorablemente en los montos recaudados.

La falta de información estadística necesaria –pese a la existencia de una Dirección General de Estadística–³⁰⁴ para la elaboración de políticas económicas fue atendida por Limantour, en un primer momento, mediante el uso de la estrategia de Matías Romero, es decir, el reforzamiento de las labores de la sección de estadística de la Secretaría. Posteriormente, el secretario aprovechó la conexión telegráfica existente entre las distintas oficinas de Hacienda para establecer reglas sobre la periodicidad y los requerimientos de la información que debía ser enviada a la Secretaría. Finalmente Limantour estableció en el reglamento de la Secretaría de 1907 que la sección de estadística estaba encargada de la formación, publicación (en el *Boletín de Estadística Fiscal*) y reparto entre “las oficinas, compañías y particulares del país y del extranjero” de las noticias y cuadros sobre todos los ramos hacendarios.

El control sobre los costos de recaudación, o la introducción de economías para liberar de pesadas cargas al erario público se reflejó en medidas como la reducción de las plantas laborales, la supresión o fusión de algunas oficinas, la modificación en la participación de los empleados sobre el monto de lo recaudado y la sustitución de la participación pecuniaria de algunas multas por gratificaciones. Según Limantour, aquellas medidas habían incidido favorablemente en la reducción de los costos de recaudación, tal como lo demostró en la *Memoria* de 1907 con el siguiente cuadro.

**CUADRO 6. PORCENTAJE DE LOS COSTOS DE RECAUDACIÓN
(1901-1908)**

| Año | Porcentaje |
|-----------|------------|
| 1901-1902 | 7.83 |
| 1902-1903 | 7.18 |
| 1903-1904 | 6.55 |
| 1904-1905 | 6.07 |
| 1905-1906 | 5.78 |
| 1906-1907 | 5.27 |
| 1907-1908 | 5.73 |

Fuente: *MSHCP*, 1907-1908, p. VII.

La última directriz de la reforma administrativa de Limantour era lograr la uniformidad y simplificación de los procedimientos administrativos. Lo primero porque cada oficina solía llevar la contabilidad de ingresos y egresos según sus propios criterios, de ese modo había divergencias importantes en los libros que entorpecían la elaboración de la cuenta general del erario. De ahí

³⁰⁴ RIGUZZI, “Un modelo histórico”, p. 221.

que el secretario se abocara al establecimiento de un marco regulatorio sobre la contabilidad interna de las oficinas. La simplificación de procedimientos administrativos, por su parte, respondió a la necesidad de hacer más expedito el despacho de los asuntos y, en el caso de los requisitos aduanales, eliminar las trabas administrativas de las que constantemente se quejaban los comerciantes con el objeto de incentivar su participación en el comercio exterior mediante la reducción de los costos en las transacciones mercantiles.

Las reformas al sistema administrativo fiscal introducidas por el secretario demuestran que no sólo aprovechó los mecanismos existentes para su mejora, sino que elaboró ciertas estrategias propias, como las medidas dirigidas a fomentar la confianza o a alentar la preparación de los empleados, para conciliar los intereses económicos del gobierno federal y los contribuyentes.

En el proceso de reorganización administrativa durante la gestión de Limantour, la Secretaría de Hacienda se consolidó como la principal autoridad económica a nivel nacional. Pues no sólo tuvo presencia física en todo el territorio mediante el establecimiento de distintas oficinas que le aseguraran una amplia cobertura, sino que al delimitarse claramente sus funciones y el papel del secretario, quedó establecido que la creación de cualquier política económica debía ser elaborada dentro de la institución con la anuencia del Ejecutivo.

CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA BANCARIA (1897-1908)

La intervención del gobierno en las instituciones de crédito es y debe ser absoluta, sin más restricción que la de no ingerirse en las operaciones del establecimiento ni en sus actos administrativos

José Yves Limantour

La reestructuración del sistema bancario fue objeto de especial interés en la gestión de José Yves Limantour, bajo el supuesto de que la disponibilidad e inversión de capitales nacionales y extranjeros eran de gran utilidad para el fomento y desarrollo de las principales actividades económicas del país. Una vez emprendidas las tareas de saneamiento de las finanzas públicas y la liberación del comercio interno, Limantour consideró que era necesario reformular las directrices de la política económica que hasta el momento habían permitido el establecimiento de instituciones bancarias en México. Lo anterior porque, así como lo acontecido para el sistema de administración fiscal, en lo que atañía a la banca no se había desarrollado un plan uniforme que organizara el sistema financiero, por lo que “existía en la materia una verdadera anarquía que era urgente corregir”.³⁰⁵

Desde 1896 Limantour comenzó la labor para formular una nueva política bancaria con el nombramiento de una comisión especial encargada de realizar un estudio pormenorizado de la banca y de la elaboración de la Ley General de Instituciones de Crédito. La ley publicada en 1897 es considerada en la historiografía como una importante coyuntura en la historia bancaria del siglo XIX, ya que no sólo fomentó el establecimiento de bancos locales, sino que por primera vez el poder Ejecutivo, por vía de la Secretaría de Hacienda, estableció las reglas generales a las que debía sujetarse el sistema bancario.

Carlos Marichal y Gustavo A. Del Ángel señalan que en los últimos años la producción de textos sobre la historia de la banca y el crédito en México ha crecido considerablemente. Marichal señala que en lo tocante a los estudios de la banca en el siglo XIX destaca el papel predominante de Banamex, su proceso de formación, su papel en la circulación fiduciaria y su íntima relación con el gobierno mexicano. Igualmente, a principios del siglo XXI hubo una

³⁰⁵ LIMANTOUR, *Apuntes de mi vida*, p. 57.

producción importante de trabajos relacionados con la formación, administración e influencia de la banca regional en las actividades económicas de algunos estados de la República. De esa manera existen estudios monográficos sobre el Banco de Sinaloa, al Banco Refaccionario de la Laguna, el Banco Mercantil de Veracruz, el Banco del Estado de México, el Banco de Durango, el Banco de Jalisco, el Banco de Sinaloa, el Banco de Nayarit, el Banco de Aguascalientes y el Banco de Baja California y el Banco Oriental de Puebla. Aunados a los trabajos monográficos, Marichal señala que se han realizado estudios en torno a la relación entre la banca y el desarrollo económico del país, en específico su vinculación con la industria y la agricultura, siendo este último un tema poco explorado en la historiografía.³⁰⁶

Si bien la bibliografía sobre la banca es extensa, poco se ha dicho en cuanto a la política regulatoria ejercida por el gobierno mexicano sobre el sistema bancario como parte de un programa económico general que tendía cada vez más a fortalecer el papel del Estado. De ahí que el objetivo general del presente capítulo sea analizar las estrategias de regulación, control y vigilancia sobre la banca durante el periodo que fue de 1897 a 1908. Como se verá más adelante, aun cuando en México se estableció un sistema bancario libre y plural, la Secretaría de Hacienda se adjudicó como derecho legítimo la intervención en el mismo a través de la elaboración y modificación de leyes y de la estrecha vigilancia sobre los bancos para garantizar su observancia.

El capítulo está dividido en tres apartados. En el primero me dedico a reseñar brevemente el estado en el que se encontraba la banca cuando Limantour recibió la titularidad de la Secretaría de Hacienda, con el objeto de conocer los principales factores que impulsaron la reforma y la elaboración de la ley de 1897.

El segundo apartado está dedicado al estudio de las estrategias de control sobre la banca desplegadas por Limantour durante 1897 hasta 1908. El periodo se debe a dos coyunturas importantes, la primera fecha responde a la publicación de la Ley General de Instituciones de Crédito que organizó el sistema bancario, mientras que la segunda se refiere a las modificaciones realizadas al texto primitivo. Desde 1897 Limantour advirtió que el ordenamiento no debía ser tomado como texto irreformable, se trataba más bien de un ensayo que había de conducir al cabo de algunos años “al establecimiento de un sistema más estable que estimule en mayor grado todavía el desarrollo de la riqueza nacional y llene mejor sus exigencias”.³⁰⁷ El ensayo legal fue

³⁰⁶ ÁNGEL y MARICHAL, “Poder y crisis”, pp. 677-724. CERUTTI y MARICHAL, *La banca regional*.

³⁰⁷ *Instituciones de crédito*, p. 123.

reformado en numerosas ocasiones hasta 1908, cuando la crisis internacional del año anterior reveló tanto sus defectos como los abusos administrativos de algunos directores de bancos, por lo que se procedió a reformular la antigua ley para eliminar ciertas prácticas consideradas como nocivas –en especial las referidas a los préstamos a largo plazo y la contabilidad interna– y para ajustar la política bancaria a la reforma monetaria realizada años atrás.

Finalmente, el tercer apartado está dedicado al estudio de las reformas realizadas por el secretario para atender la principal actividad económica de la nación, la agricultura. Esto porque como se verá más adelante, pese a las medidas previas, el crédito hipotecario no estaba lo suficientemente desarrollado en el país, por lo que el Estado tomó participación activa en aquél a partir de la creación de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento a la Agricultura.

La banca en México hasta 1897

De privilegios y concesiones

La historiografía ha destacado que el mercado de capitales tuvo un lento desarrollo durante el siglo XIX principalmente por la inestabilidad política, el bajo ingreso *per cápita* y las restricciones institucionales. Aquellos factores fueron sorteados por mineros, hacendados, comerciantes e incluso por el mismo gobierno mediante la petición de préstamos a fuentes informales de crédito, en manos de casas comerciales o agiotistas, quienes generalmente otorgaban capitales a corto plazo con elevadas tasas de interés.³⁰⁸

El primer banco en México fue una sucursal del Banco de Londres, México y Sudamérica, cuyo concesionario obtuvo del Tribunal de Comercio de México la patente de inscripción de la sociedad del mismo nombre domiciliada en Londres en 1862. Dado que operaba como sociedad mercantil extranjera en la ciudad de México se desarrolló de manera independiente a la intervención oficial hasta 1886 cuando obtuvo una concesión del gobierno federal.

El gobierno de Chihuahua resultó pionero en la dotación de concesiones a distintos grupos económicos del estado con el objeto de atender la demanda local de capitales. La legislatura estatal aprobó la creación del Banco de Santa Eulalia (1878), el Banco Mexicano (1878) y el

³⁰⁸ MARICHAL, “Obstáculos para el desarrollo”, pp. 500-515.

Banco Minero de Chihuahua (1882), entre otros. Cabe señalar que las concesiones de estos bancos no tenían un plazo de caducidad establecido y diferían entre sí tanto en el monto de emisión permitido como en el pago de billetes, que podía ser en cobre o plata y de distintas denominaciones.³⁰⁹

Durante la década de los ochenta, el gobierno federal otorgó distintas concesiones a grupos regionales para la creación de instituciones bancarias en sus respectivas jurisdicciones. En 1881 otorgó la concesión al Monte de Piedad para constituirse como banco, a petición del gobierno de la ciudad de México. La nueva institución quedó facultada para emitir billetes hasta por nueve millones de pesos, los cuales serían aceptados como medio de pago en las oficinas federales.

Casi veinte años después de la aparición del primer banco en México, en los primeros años de la década de los ochenta, el gobierno entabló conversaciones con Eduardo Noetzlin –directivo del Banco Franco Egipcio– para establecer una nueva institución bancaria denominada Banco Nacional Mexicano. Tras largas negociaciones, ambas partes firmaron un convenio de concesión en 1881 en el que se acordó que el banco abriría una cuenta corriente al gobierno hasta por \$4 000 000 de pesos, con un interés de 6%, además de cubrir la función de agente de la Tesorería. El banco recibiría el pago de impuestos en sus agencias y sucursales e intervendría en las negociaciones del crédito público a nivel interno y externo. Bajo la premisa de que los gobiernos necesitan de bancos para financiarse y los banqueros necesitan de prerrogativas gubernamentales para ampliar sus inversiones, a cambio de los servicios que el gobierno recibiría del banco, aquel le dotó de ciertas exenciones fiscales y algunos privilegios, como la facultad de emitir y circular billetes por el triple de la cantidad que en efectivo o en barras de metales tuviera en caja, los cuales junto con los del Monte de Piedad serían de curso forzoso en las oficinas del gobierno.³¹⁰ Resulta pertinente mencionar que aun cuando el Banco Nacional parecía funcionar como banca de gobierno, lo cierto es que no era de su propiedad, ya que las acciones del banco estaban en manos de inversionistas privados.

Leonor Ludlow menciona que como reacción a la reciente concesión al Banco Nacional, algunos comerciantes nacionales y extranjeros –en especial españoles– obtuvieron en 1882 una concesión del gobierno federal para establecer el Banco Mercantil Mexicano, al que si bien se le

³⁰⁹ GURZA, *Nuestros bancos*, p. 23.

³¹⁰ LUDLOW, “La formación del Banco”, p. 145. GURZA, *Nuestros bancos*, p. 6.

autorizó a realizar operaciones de emisión, circulación y préstamo, no le fueron cedidos los mismos privilegios que al Banco Nacional Mexicano. El mismo año, el gobierno también autorizó el establecimiento del Banco Hipotecario Mexicano, cuyas operaciones se limitaban a la dotación de préstamos a largo plazo (más de diez años) pagados en anualidades, y préstamos a plazo corto (menor de diez años) pagados en una sola exhibición. Entre los privilegios otorgados al Banco Hipotecario estaban la exención de impuestos al capital, acciones, bonos, escrituras y edificios, así como la exclusividad en su ramo, es decir el gobierno se comprometió a que durante veinte años no otorgaría a ninguna sociedad o concesión alguna para el establecimiento de bancos hipotecarios, “a condición de que en esos veinte años llenara plenamente las necesidades relacionadas con las operaciones de la institución”.³¹¹

El panorama antes descrito cambió radicalmente con el advenimiento de la crisis de mediados de los ochenta. Durante los primeros años de la década, el gobierno mexicano tuvo que enfrentar los efectos de la recesión económica que afectó a Estados Unidos y Europa, así como la escasez de numerario y las consecuencias de su creciente endeudamiento para subvencionar la construcción de ferrocarriles. El Banco Nacional Mexicano, el Banco Mercantil y el Monte de Piedad tuvieron un papel de primer orden en la crisis, ya que otorgaron una serie de préstamos al gobierno cuyo monto ascendió aproximadamente a seis millones de pesos para financiar su déficit. Aunque el control del Banco Nacional sobre el sistema de administración fiscal estaba en constante crecimiento, puesto que el gobierno le había asignado un porcentaje de las rentas aduanales, de la Lotería Nacional y del Timbre del Distrito Federal, los ingresos resultaron insuficientes y vulneraron la existencia de las instituciones bancarias.³¹²

Para paliar los efectos de la crisis y una posible bancarrota, los directores de los bancos desplegaron algunas medidas como la restricción en los montos de emisión y el otorgamiento de créditos. Asimismo el Banco Mercantil se fusionó con el Banco Nacional en una nueva institución denominada Banco Nacional de México en 1884. Debido a la ayuda que el gobierno recibió para sortear la crisis económica, se vio obligado a otorgar mayores privilegios a la nueva institución. En el nuevo contrato, el gobierno se obligó a extender por cincuenta años la concesión, a autorizar la suma de \$20 000 000 como capital social y a no autorizar la creación de

³¹¹ *MIC*, 1897-1899, t. II, p. XVI-XVII.

³¹² MARICHAL, “El manejo de la deuda”, pp. 431-435.

otros bancos de emisión. Además, se le ratificó el derecho de emitir billetes por el triple de la existencia en caja y que sus billetes fuesen los únicos recibidos en las oficinas federales.³¹³

Las concesiones que el gobierno había otorgado para el establecimiento de los bancos anteriormente mencionados pusieron en tela de juicio la facultad del Ejecutivo para legislar en materia de bancos. Algunos miembros del Congreso se opusieron a ceder el control del sistema financiero en el Ejecutivo, sin embargo tuvo mayor peso la posición a favor. La disyuntiva fue resuelta mediante el análisis de la fracción X del artículo 72 Constitucional que autorizaba al Congreso para establecer las bases generales de la legislación mercantil. A partir de la discusión constitucional de 1882, la fracción fue reformada en el sentido que autorizaba al Congreso a expedir los códigos de Minería y Comercio, comprendiéndose en este último las instituciones bancarias.³¹⁴

Hacia 1884 fue publicado el Código de Comercio, donde la cuestión bancaria se inclinó a favor del establecimiento del monopolio en el Banco Nacional de México, ya que establecía condiciones que resultaron restrictivas para el establecimiento de nuevos bancos y para la libertad de operación de los ya existentes. El Código determinó que las instituciones bancarias emisoras de billetes no podían emitir por cantidades mayores que su capital exhibido; que la emisión debía garantizarse con un depósito en la Tesorería de títulos de la deuda pública por la tercera parte de la misma; que debían tener en caja, en efectivo o en barras una cantidad igual a la tercera parte de la emisión de billetes y que debían pagar un impuesto del 5% del monto de la circulación. Leonor Ludlow señala que mediante la concesión de privilegios al Banco Nacional sobre los otros bancos emisores, el Ejecutivo legitimó su control sobre el sistema bancario y acrecentó su poder sobre las fuerzas financieras estatales.³¹⁵

Las condiciones establecidas tanto en el contrato de concesión como en el Código de Comercio resultaron inaceptables para los bancos existentes, por lo que las reacciones no se hicieron esperar. El Banco de Londres y México solicitó un amparo contra la nueva concesión del Banco Nacional que inició una disputa legal entre ambas instituciones. Cabe señalar que los abogados defensores sostuvieron una interesante discusión teórica en torno al régimen de monopolio o de pluralidad en el sistema bancario, que incluso puso sobre la mesa de debate la aplicación de los principios liberales contenidos en la Constitución de 1857.

³¹³ LUDLOW, "La formación del Banco", p.165-169.

³¹⁴ BARRERA, *Estudios sobre el origen*, p. 28.

³¹⁵ LUDLOW, "Constitucionalistas y pragmáticos", p. 39.

Durante la época en que se suscitó la disputa entre el Banco Nacional y el Banco de Londres, existían diversos sistemas bancarios en el mundo que oscilaban entre el privilegio y la concurrencia, es decir el monopolio y la libertad.³¹⁶ En Inglaterra, Italia y España existía un sistema mixto compuesto por un banco que hacía servicios al gobierno y otros que tenían facultades de emisión en sus demarcaciones.

El segundo sistema bancario era el del monopolio estatal, cuyo modelo fue el Banco de Francia (1800). El gobierno francés hizo de aquella institución una banca de gobierno, ya que en 1803 depositó en él todos sus fondos, le encargó algunos servicios del tesoro nacional, le dotó del privilegio de emisión exclusivo y prohibió el establecimiento de otros bancos en los departamentos sin su autorización. El monopolio del Banco de Francia se afianzó gracias a las urgencias económicas que el gobierno tuvo que enfrentar con la revolución de 1848. En ese año se determinó que los bancos departamentales debían ser liquidados y unirse al Banco de Francia, quien recibió como prebenda gubernamental la autorización para emitir billetes sin un límite establecido. Este sistema bancario fue adoptado en Rusia, Austria, Suecia y Portugal.³¹⁷

El tercer sistema era conocido como libertad bancaria y su modelo fue la banca estadounidense. Institucionalizado en 1830 con la autorización a individuos y sociedades de establecer un banco sin necesidad de la aprobación de las legislaturas estatales, a cambio de un depósito de bonos federales o estatales en la caja local para garantizar la emisión. El sistema fue reformado en la década de los sesenta cuando la Federación definió un mecanismo para el establecimiento de bancos nacionales, por medio del cual la obtención de las concesiones estaba condicionada a sociedades de mínimo cinco personas con un capital de 200 000 dólares y la realización de un depósito en la Tesorería General por la tercera parte de aquel capital en bonos federales. Al mismo tiempo la Federación se atribuyó el derecho de inspeccionar los libros, cajas

³¹⁶ Enrique Martínez Sobral distinguía seis diferentes tipos de sistemas bancarios, a saber: 1. Libertad absoluta: quien lo deseara podía hacer negocios de banca sin restricción alguna. 2. Libertad reglamentada: en el que el banquero se sometía a determinada legislación bancaria. 3. Bancos libremente fundados, reglamentados por la ley y obligados a la vigilancia preventiva del Estado. 4. Monopolio singular: una sola institución de crédito estaba encargada de hacer todas las operaciones de crédito de un país. 5. Monopolio plural: donde se acepta la existencia de muchos bancos para explotar determinada rama de crédito, que debían establecerse a partir de una concesión otorgada por el Estado que los sujetaba a una reglamentación determinada y a la vigilancia por parte del poder público. MARTÍNEZ, *Estudios elementales*, pp. 47-48.

³¹⁷ LABASTIDA, *Estudio histórico*, pp. 6-23.

y operaciones de los establecimientos emisores mediante un funcionario nombrado para tal efecto.³¹⁸

El conocimiento de los sistemas bancarios internacionales entre economistas y abogados mexicanos estableció la pauta para la creación de dos grupos durante la contienda entre instituciones bancarias, el liderado por Joaquín Casasús, abogado defensor del Banco de Londres y de la libertad bancaria y el encabezado por Pablo Macedo e Indalecio Sánchez Gavito, defensores del Banco Nacional quienes abogaban por el fortalecimiento del monopolio.

Joaquín Casasús alegaba que la autorización al Ejecutivo de legislar en materia mercantil y bancaria había alterado la organización política del país, ya que el Congreso no podía delegar sus funciones en otros poderes, al tiempo que inició el proceso para la instauración del monopolio bancario consagrado en los ordenamientos posteriores.

El abogado del Banco de Londres consideraba que tanto la concesión del Banco Nacional como el Código de Comercio eran anticonstitucionales, pues ambos atentaban contra el artículo 28, que denegaba el establecimiento de monopolios y prohibiciones a título de protección de la industria, y contra el artículo 126, que consignaba que tanto la Constitución como las leyes del Congreso de la Unión emanadas de ella eran consideradas ley suprema de toda la Unión. Lo primero se refería a exclusividad otorgada al banco en materia de emisión y lo segundo porque, según el artículo 9 de la concesión, los estatutos eran el único cuerpo legislativo al que el banco debía observancia, con lo que se le constituía como juez y parte de sus actos. Casasús también advirtió que los privilegios del Banco Nacional contradecían el contenido de los artículos 12 y 13 por los que no se reconocían ninguna clase de prerrogativas y donde se consignaba que ninguna persona o corporación podía ser juzgada por leyes privativas o tener fueros especiales. Con lo anterior, el abogado se refería a las divergencias de la garantía metálica de emisión entre el Banco Nacional y los demás bancos. El primero no tenía consignada ninguna garantía especial más que el visto bueno de un interventor gubernamental, mientras que los segundos debían presentar un depósito en efectivo o fiadores a satisfacción de la Tesorería Federal.

A decir de Casasús, el monopolio concedido apuntaba a establecer el curso forzoso de los billetes del Banco Nacional con la correspondiente exoneración de su reembolso en metálico, lo que constituía un grave peligro para la economía del país. El exceso de emisión, dadas las necesidades de circulante en las transacciones mercantiles, provocaría la depreciación del billete

³¹⁸ HABER, "Differential paths", pp. 105-115.

y la desaceleración de la industria minera, pues al sustituir monedas por billetes no tendría suficientes incentivos para su desarrollo. Al mismo tiempo, los salarios sufrirían una gran reducción y el mismo gobierno no buscaría el perfeccionamiento del sistema de recaudación por la existencia de una fuente perenne de financiamiento. Finalmente, el monopolio bancario evitaría la entrada de capital extranjero susceptible de ser invertido en la industria y el comercio.³¹⁹ Para Casasús estaba claro, la pluralidad bancaria aseguraba la entrada e inversión de capitales al tiempo que garantizaba la estabilidad de la moneda.

Frente a los alegatos del Banco de Londres, los abogados del Banco Nacional articularon su defensa en torno al monopolio de emisión y las ventajas de la existencia de un banco único, que no de Estado. Pablo Macedo e Indalecio Sánchez Gavito sostenían que el mismo artículo 28, al que sus oponentes hacían referencia, facultaba al Estado a monopolizar la acuñación de moneda. El billete podía considerarse como moneda e incluso su utilización en las transacciones mercantiles presentaba mayores ventajas, porque era una promesa de pago en efectivo y garantizaba el desarrollo de la actividad comercial en caso de presentarse una escasez de numerario.³²⁰ Al respecto, los partidarios de la pluralidad sostenían que el billete era un título de crédito que representaba una deuda a plazo indefinido sin valor intrínseco por lo que únicamente sustituía a la moneda como medio de pago en las transacciones mercantiles, no así en sus funciones como mercancía, medida de valor y regulador de todos los demás valores y medida de los cambios futuros, es decir como patrón de referencia.³²¹

En cuanto al monopolio bancario, a juicio de sus defensores, representaba las siguientes ventajas: la posibilidad de reunir en una sola institución al personal más capacitado en teoría y práctica bancaria; la eficacia en la vigilancia extrema del gobierno; la garantía de la unidad (peso y medida) de la moneda fiduciaria; el desarrollo de la riqueza nacional por la concentración de capital abundante en una sola institución; y una mayor resistencia frente a las crisis. Macedo y Gavito sostenían que los beneficios de la unión de fuerzas financieras habían sido demostrados con la reciente fusión del Banco Mercantil y el Banco Nacional. Finalmente, con el establecimiento de un banco único, el gobierno conservaba la posibilidad de establecer tratos y contratos con él, más allá de los establecidos en la concesión.

³¹⁹ CASASÚS, “La cuestión bancaria”, pp. 117-137.

³²⁰ MACEDO y SÁNCHEZ, *La cuestión de bancos*, p. 31-32.

³²¹ CASASÚS, *Las instituciones de crédito*, p. 40.

A decir de los que favorecían el monopolio bancario, la libertad bancaria sembraba rivalidades, discordias y vulneraba la economía nacional. La libertad absoluta no era el fin en sí mismo sino un medio para conseguir el bienestar general, de ahí que la legislación prohibiera todo aquello que dañaba a la sociedad. Al concluir que las restricciones eran un mal necesario para el desarrollo del país, Macedo y Sánchez Gavito pusieron en tela de juicio el principio liberal tan defendido a mediados de siglo por constituyentes y funcionarios, de la siguiente manera:

¡La libertad! Palabra seductora para las imaginaciones ardientes, libertad de bancos, libertad de cambio, libertad absoluta para todas las manifestaciones de la actividad humana, es y será el gran ideal de todos los hombres, pero que no podrá realizarse mientras las naciones no se organicen de otra manera y mientras los hombres no seamos mejores. Amamos la libertad individual como el que más, pero no la ponemos sobre todas las cosas. En vez de cantarle himnos y loores que pudieran proporcionarnos algunos aplausos, hablamos de restricciones, de obligaciones y deberes que no son generalmente del gusto de la mayoría y que habrán de acarrear algunas diatribas. Las sufriremos, no solo con resignación sino hasta con verdadero placer, si con este trabajo contribuyésemos a inculcar en los hombres de negocios y en los hombres de gobierno, que es preciso sacrificar una parte de la libertad e independencia individuales para el mayor engrandecimiento de la patria, que en los tiempos modernos no puede obtenerse sin la independencia económica y no podremos conseguir ésta sin consolidar y robustecer una poderosa institución de crédito.³²²

Los partidarios de la pluralidad bancaria sostenían que la Constitución consignaba el desarrollo de la riqueza pública como un derecho común que requería ser defendido por el Estado en aras de asegurar la igualdad social.³²³ Además, la concentración de capitales en un solo banco, por cuantiosos que fuesen, difícilmente podría beneficiar a regiones lejanas del país. Mediante la cesión de grandes atribuciones al Banco Nacional, quedaba abierta la posibilidad de imponer sus propios criterios de exclusión para la dotación de créditos y solamente fomentaría el desarrollo de las industrias que considerase útiles para el país, dejando de lado aquellas que podrían ser beneficiosas para tal o cual región, con lo que se abriría aún más la brecha de la desigualdad económica nacional.

A lo largo de la discusión entre pluralistas y monopolistas, salieron a relucir algunas inconsistencias del Banco de Londres. En primer lugar, la interpretación que sus defensores habían hecho de la libertad individual resultaba demasiado amplia, al grado que casi prohibía al gobierno legislar en materia mercantil. En segundo lugar, al pedir que las leyes no fuesen

³²² MACEDO y SÁNCHEZ, *La cuestión de bancos*, p. 208.

³²³ LUDLOW, “Constitucionalistas y pragmáticos”, p. 26.

retroactivas, veladamente se exigía el derecho de operar bajo la legislación extranjera que había dado origen a la sucursal del banco en México, esto último ponía en entredicho el compromiso y solidaridad de la institución con el crecimiento de la riqueza nacional. Para paliar estas desventajas, el Banco de Londres desistió de la demanda de amparo y uno de sus accionistas, José Yves Limantour, propuso la fusión con otro banco. El Banco de Empleados, fundado en 1883, había cambiado los términos de su concesión en 1886. Bajo la nueva denominación de Banco Comercial, al establecimiento le fue autorizada la emisión de billetes hasta por el duplo de su existencia en caja, así como la realización de todo tipo de operaciones bancarias, es decir recibir depósitos de mercancías por los que emitiría certificados de depósito y bonos de prenda, y hacer préstamos con garantías a un plazo no mayor de seis meses.

El traspaso del Banco Comercial al Banco de Londres fue autorizado en 1886, por medio del cual este último obtuvo concesión federal para seguir con sus operaciones bajo las leyes mexicanas, así como las condiciones de emisión y circulación de billetes otorgadas anteriormente al Banco de Empleados. Aunque no se eliminó de facto el papel privilegiado del Banco Nacional con aquella transacción, la reformulación de los estatutos del Banco de Londres representó la primera estocada al sistema de monopolio bancario.

La anarquía bancaria

El Código de Comercio de 1884 también encontró oposición para su aplicación entre los concesionarios de los bancos de Chihuahua. El alegato de los chihuahuenses descansaba en que el artículo 14 prevenía que no podía expedirse ninguna ley con efecto retroactivo y que el Código atentaba contra la soberanía de los estados de la República. No obstante, el Ejecutivo expidió la orden para que en el plazo de seis meses los bancos pagaran y recogieran todos los billetes que tuviesen en circulación. A petición de los interesados, el plazo fue prorrogado en distintas ocasiones sin llegar a efecto.

La tensión causada por el Código de Comercio y el establecimiento del monopolio del Banco Nacional llegó a tal grado que el Ejecutivo tuvo que ceder para evitar la profundización de la discordia entre los banqueros. De esa manera, en junio de 1887 el Congreso expidió un decreto para reformar total o parcialmente las disposiciones del Código de 1884, y el 1 de junio de 1888 se publicó un decreto que autorizaba al Ejecutivo a dar concesiones para el establecimiento de

instituciones de crédito. Este último decreto fue utilizado por los bancos de Chihuahua para pedir la reelaboración de sus concesiones en aras de continuar con sus operaciones.³²⁴

La autorización de 1888 también fue aprovechada por el Banco Hipotecario Mexicano y el Banco de Londres para reformar sus concesiones. El primero logró la autorización para expedir títulos de crédito y ampliar los plazos de su vencimiento, así como la exención del impuesto del Timbre en escrituras y demás documentos emitidos a su favor. El segundo logró la ampliación de su capital a \$1 500 000 y el derecho de establecer sucursales y agencias en las principales plazas de la república y el extranjero. A partir de aquella autorización, distintos grupos regionales solicitaron el establecimiento de instituciones bancarias en sus respectivos estados. El Ejecutivo recibió peticiones de Jalisco, Puebla, Guanajuato, San Luis Potosí, Durango, Yucatán, Nuevo León, Veracruz, Sonora y Zacatecas.

La reforma a las concesiones de los bancos ya establecidos, así como la aparición de nuevos bancos eliminó el monopolio bancario a cargo del Banco Nacional. El gobierno había optado por la pluralidad bancaria porque al asegurar la observancia de los principios constitucionales sobre la prohibición de monopolios y la cesión de privilegios, respetaba a su vez el modo de organización federal al garantizar la soberanía económica de los estados en su régimen interior, por lo cual se consideró que era el sistema más apropiado para el país.

El Ejecutivo expidió el Código de Comercio de 1889, en el que fueron suprimidos los artículos que favorecían al Banco Nacional y donde fue consignado que las instituciones de crédito debían regirse por una ley especial. Mientras no fuese expedida, no podían establecerse instituciones de crédito a menos que contaran con la autorización de la Secretaría de Hacienda y la aprobación del Congreso de la Unión. Aunque el sistema bancario fue objeto de estudios encargados por el gobierno para definir cuál debía ser el sistema adoptado en México, si los europeos o el norteamericano, la elaboración de la legislación especial en materia bancaria hubo de esperar casi diez años más. Mientras tanto, el Ejecutivo otorgó otras concesiones sin igualdad de condiciones.

³²⁴ Las bases de los nuevos contratos fueron las siguientes: reducción a quince o veinticinco años de las concesiones ilimitadas otorgadas por el gobierno de estado, supresión de la autorización para emitir billetes pagaderos en moneda corriente o en pesos fuertes con el 8% de premio, autorización para emitir y circular billetes pagaderos al portador y a la vista en moneda de plata, hasta por el triple de la cantidad en efectivo o en bonos que tuviesen en sus cajas; el capital sería cuando menos de \$500 000 y finalmente los billetes debían estar garantizados por el 33% de metálico en caja, por el capital exhibido por los accionistas, por los valores en cartera y por el fondo de reserva. *MIC*, 1897-1899, t. II, p. XXIV-XXV. BARRERA, *Estudios sobre el origen*, pp. 46-47.

El Banco Yucateco obtuvo la concesión del ejecutivo en 1889. En ésta se determinó que el capital social del banco sería de \$500 000 y la duración de la misma sería de 50 años. El banco quedaba autorizado a establecer agencias y sucursales en Yucatán, Campeche y Tabasco, a emitir billetes por el triple de la existencia en caja en metálico, con valor de \$5, 10, 20, 50, 100, 500 y 1000. Dada la naturaleza del establecimiento, de emisión, se le prohibió hacer préstamos hipotecarios, operaciones con un plazo mayor a seis meses y el descuento de letras, pagarés u otros valores de comercio sin la garantía de dos firmas de responsabilidad. Finalmente el banco quedó exento de toda contribución federal ordinaria o extraordinaria sobre su capital, acciones, billetes y bonos.³²⁵

El Banco Mercantil de Yucatán obtuvo la concesión en 1889 durante 50 años, como banco de emisión, descuento, depósito y circulación, con sucursales en los estados de Yucatán, Campeche y Tabasco. El capital se fijó en \$500 000 que elevó en 1893 a \$750 000. A diferencia del Banco Yucateco, el Mercantil de Yucatán quedó autorizado a emitir billetes por una cantidad igual al importe de su capital exhibido en efectivo y garantizado con el depósito en dinero o en títulos de la deuda consolidada por la tercera parte de su emisión, por lo demás quedaba en los mismos términos que el Banco Yucateco.³²⁶

El Banco de Durango fue establecido en 1890. La concesión estipulaba que la duración del contrato sería de 25 años contados desde la fecha en que fuese aprobado por el Congreso de la Unión, con un capital de \$500 000. El banco quedaba facultado para establecer agencias y sucursales en el estado de Durango, para emitir y circular billetes por el triple de su existencia en caja, con valor de \$1, 2, 5, 10, 20, 50, 100, 500 y 1000. La circulación quedaba garantizada con un depósito en efectivo o en bonos de la deuda consolidada por el 33% de su valor nominal por la tercera parte de su emisión. A diferencia de los bancos de Yucatán, el de Durango podía girar libranzas o cheques pagaderos en el estado en el país y en el extranjero, descontar pagarés, libranzas y toda especie de títulos de crédito a un plazo no mayor de seis meses, comprar vender y negociar letras de cambio y libranzas en el país y el extranjero. El banco de Durango podía encargarse de la recaudación de impuestos federales, estatales y municipales, así como del servicio de la deuda pública del estado. Finalmente el capital, billetes, bonos, escrituras y

³²⁵ *MIC*, 1897-1899, t. II, pp. 220-226.

³²⁶ *MIC*, 1897-1899, t. II, pp. 250-256.

edificios del banco quedaban exentos de contribuciones federales, ordinarias y extraordinarias, así como del impuesto del Timbre en los documentos utilizados para su administración interior.³²⁷

El Banco de Nuevo León también obtuvo la concesión en 1891 por 25 años, como banco de emisión, descuento, depósito y circulación con un capital de \$600 000. La institución podía establecer sucursales en Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas. El monto de la emisión quedaba autorizada por el triple de la cantidad, en efectivo o en barras, existente en caja sin que excediera el triple del capital exhibido. La denominación de los billetes era de \$1, 5, 10, 20, 50, 100 y 500. El Banco de Nuevo León podía girar y libranzas, pagarés y cheques en México y el extranjero, al mismo tiempo que funcionaría como banco estatal puesto que podía encargarse de la recaudación de impuestos federales, estatales y municipales, así como del servicio de la deuda pública del estado. En cuanto a las exenciones se le concedieron las mismas que al Banco de Durango.³²⁸

El Banco de Zacatecas obtuvo la concesión en 1891 por 25 años como banco de emisión, descuento, depósito y circulación con un capital de \$600 000 y con autorización de establecer sucursales en Zacatecas y Aguascalientes. En términos generales quedaba en condiciones análogas al Banco de Nuevo León y Durango, excepto que la denominación de sus billetes sería de \$1, 5, 10, 20, 50, 100 y 500.³²⁹

Todos los bancos quedaban sujetos a la vigilancia del gobierno federal mediante la figura del interventor, cuyo salario debía sufragar el banco. Para asegurar la libertad de operación en la administración interna se consignó en los contratos mencionados que “el interventor no deberá mezclarse ni ingerirse en los negocios y transacciones del banco con el comercio y particulares, para lo cual tendrá dicho establecimiento la más amplia libertad”. Aunque la cláusula no era del todo clara en cuanto a las atribuciones del interventor, la historiografía de la época refiere que el funcionario estaba encargado de vigilar que los montos de emisión y circulación de billetes no superaran lo estipulado en los contratos. Esto porque se consideraba como deber del Estado asegurar las garantías para el reembolso de todos los títulos de crédito, especialmente de los billetes pues una de sus funciones principales era sustituir a la moneda en las transacciones mercantiles.³³⁰

³²⁷ MIC, 1897-1899, t. II, pp. 276-282.

³²⁸ MIC, 1897-1899, t. II, pp. 305-311.

³²⁹ MIC, 1897-1899, t. II, pp. 339-344.

³³⁰ LABASTIDA, *Estudio histórico*, p. 50.

Si bien los contratos de las instituciones bancarias conservaban algunas similitudes, también eran claras sus diferencias en cuanto a la duración de las concesiones, el monto de la emisión, la garantía de la circulación y la denominación de los billetes, entre otras. En aras de evitar la reproducción de aquellas divergencias, en 1892 el secretario de Hacienda decidió no otorgar más concesiones para el establecimiento de bancos de emisión fuera del Distrito Federal por que las antiguas instituciones de crédito insistían en regirse solamente por las estipulaciones de su concesión. De esa manera, la “anarquía bancaria” generaba dudas, controversias y una falta de vigilancia eficaz del gobierno sobre las mismas.

La creación de instituciones bancarias incidió en la disminución de las tasas de interés y en la disponibilidad de mayores capitales susceptibles de ser invertidos en la industria, agricultura y el comercio, no obstante no cubría toda la demanda interna de capitales. Si bien el país estaba necesitado de inversión, a su entrada a la Secretaría de Hacienda José Yves Limantour no realizó iniciativas para la reorganización y regulación del sistema bancario pues, como ya se ha señalado, la preocupación inicial del secretario fue evitar la bancarrota del erario.

La crisis económica que vivió el país en 1892, causada por la pérdida de cosechas y la depreciación de la plata, sumada a la oposición del Banco Nacional por las prerrogativas otorgadas para la instauración de bancos de emisión que contrariaban su concesión y la legislación vigente, obstaculizaron la elaboración de la ley prometida en el Código de Comercio de 1889 para sujetar a todas las instituciones bancarias a las mismas bases. Incluso el mismo Código fue derogado, lo que “colocó al gobierno en la necesidad de adoptar una actitud definida y basada en un sistema que, respetando todos los derechos legítimos fuese a la vez, apropiado a las necesidades del país”.³³¹ Así, una vez solucionados los problemas más urgentes de la nación – la nivelación del presupuesto y la restitución del crédito público–, en 1896 Limantour envió una iniciativa al Congreso para expedir la Ley General de Instituciones de Crédito.

Regulación y supervisión financiera, 1897-1905

La cesión al Ejecutivo de la facultad para legislar sobre materia bancaria en 1888 fue decisiva para que la Secretaría de Hacienda tomara un papel activo en la regulación y supervisión

³³¹ *Informe del secretario de Hacienda al Congreso de la Unión sobre el uso de las autorizaciones que concedió al ejecutivo en materia de bancos*, p. IX.

financiera. Con el argumento de que la emisión de billetes y el otorgamiento de concesiones se habían realizado sin un plan en conjunto y sin uniformidad, José Yves Limantour promovió la elaboración de una ley general que sujetara a todas las instituciones de crédito a las mismas reglas.

El objetivo general del secretario era dar uniformidad al sistema y poner a disposición del público los distintos títulos de crédito necesarios para el fomento de las principales actividades económicas, como el comercio y la industria. Dadas las concesiones de los bancos existentes y las exigencias de los gobernadores, la Secretaría de Hacienda optó por el establecimiento de un sistema plural en el que los bancos locales cubriesen las necesidades de sus respectivas regiones mientras que el Banco Nacional operaría en todo el territorio mediante su red de sucursales. A decir del secretario, esta decisión se tomó a reserva de promover la fusión de unos bancos con otros y eventualmente crear un banco único, pero independiente del Estado.³³²

El control del Estado sobre los bancos fue en aumento durante las últimas dos décadas del Porfiriato mediante la Ley General de Instituciones de Crédito, ordenamientos regulatorios sobre la dotación de concesiones y la emisión de billetes, y el establecimiento de una amplia red de vigilancia sobre casas matrices, agencias y sucursales. Con ello es posible decir que una de las directrices subyacentes del plan económico de Limantour era acrecentar el poder de la Secretaría de Hacienda sobre los bancos, tal como lo hizo con el sistema de administración fiscal.

La política bancaria de Limantour no estuvo exenta de retos y dificultades. La pluralidad bancaria provocó que algunas instituciones pretendieran ampararse en los términos de su concesión y estatutos para quedar exentas del control de la Secretaría, al mismo tiempo los bancos locales y el Banco Nacional sostuvieron enconadas pugnas en cuanto a la circulación fiduciaria que requirieron de la intervención del secretario. El reto mayor al que Limantour se enfrentó fue sortear la crisis de 1907, puesto que evidenció los abusos de los directores de los bancos y la falta de atención crediticia a la agricultura. Para paliar los efectos de la crisis y eliminar la dependencia de México hacia el exterior, se estableció la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación a la Agricultura cuyos efectos han sido muy debatidos en la historiografía. Como consecuencia también de la crisis, la Ley General de Instituciones de Crédito fue modificada en 1908, con el objetivo de aumentar el regulacionismo estatal sobre el sistema bancario, lo que provocó la oposición de algunos sectores de la sociedad.

³³² LIMANTOUR, *Apuntes de mi vida*, p. 57-61.

La estructura bancaria de 1897

Los objetivos de la Iniciativa al Congreso de 1896 para expedir la ley de instituciones de crédito eran unificar las concesiones existentes y establecer arreglos con el Banco Nacional para que, al modificar su concesión, retirara su oposición contra los bancos de emisión existentes. José Yves Limantour había optado por instalar un régimen de pluralidad bancaria, ya que lo consideraba como el sistema más apropiado para el modo de ser político y económico de México. El monopolio constituía un hecho anticonstitucional que no contaba con el apoyo de los grupos de poder regionales porque atacaba sus intereses, aunado a que una sola institución, por muchas sucursales que tuviese, no tendría la capacidad de atender todas las necesidades del país debido a su gran extensión territorial y a las particularidades económicas de los estados. Bajo esa premisa, la instalación de bancos regionales resultaba muy ventajosa para Limantour, pues

Estos bancos manejados por personas que tienen sus intereses en la misma localidad, que son conocedoras de las personas y cosas del lugar, y que se hallan en condiciones de poder atender personalmente al negocio y de estar al tanto de las necesidades peculiares a determinada comarca, así como de los recursos que ésta sea susceptible de desarrollar, realizarán indudablemente mejor, los fines de la circulación fiduciaria encomendada a los establecimientos bancarios.³³³

La autorización al Ejecutivo para legislar en materia de bancos fue cedida el 3 de junio de 1897 mediante un decreto en el que el Congreso establecía las bases generales que debía contener la ley. Cabe mencionar que las especificaciones del documento congresual se referían únicamente a los bancos de emisión, sin embargo la ley resultante fue más incluyente al introducir reglamentación sobre bancos hipotecarios y refaccionarios. Esto porque, como se verá más adelante, el objetivo general de la Comisión bancaria fue dotar al comercio, la agricultura y la industria de préstamos y títulos de crédito acordes a sus condiciones y necesidades.

La elaboración de la ley estuvo a cargo de una comisión nombrada por Limantour y formada por los abogados y directores de bancos, Joaquín Casasús, quien fue designado como presidente, Miguel S. Macedo, José M. Gamboa, Joaquín de Trueba, Hugo Scherer, Carlos Varona y H. C. Waters. A decir de María Luna, la composición de esta comisión reveló que la ley

³³³ *Informe del secretario de Hacienda al Congreso de la Unión sobre el uso de las autorizaciones que concedió al ejecutivo en materia de bancos*, p. X.

no era “una imposición vertical o unilateral del Ejecutivo, sino el fruto de la activa participación de los actores políticos y sociales”.³³⁴

A partir del principio de pluralidad bancaria que predominó a raíz de la disputa de la década anterior, la Comisión elaboró una clasificación de las instituciones en bancos de emisión, bancos hipotecarios, bancos refaccionarios, almacenes generales de depósito, bancos prendarios y cajas de ahorros.³³⁵ El principio rector tomado de la teoría económica para elegir a los bancos que formarían el sistema crediticio del país, era aquel que determinaba que un banco era todo establecimiento que “al hacer uso del crédito real o personal se limita a desempeñar el oficio de intermediario entre los que solicitan capitales y aquellos que están dispuestos a darlos, mediante el otorgamiento de garantías bastantes”. A decir de la Comisión, la adopción de aquel estatuto representaba dos ventajas: no limitar el número y naturaleza de bancos tan sólo a los dedicados a la emisión –como mencionaba el decreto de 3 de junio– y determinar el tipo de instituciones crediticias que tuviesen el reconocimiento, protección y vigilancia del gobierno mexicano.

Para efectos de estudio y como método de trabajo fueron designadas cuatro subcomisiones con distintos temas a tratar. La primera estudiaría las bases comunes que debían regir a todas las instituciones de crédito, tales como los requisitos para otorgar las concesiones; los límites de la intervención y facultades del Estado; la publicación de balances; la exención o disminución de impuestos y reglas para el establecimiento de sucursales. La segunda subcomisión quedó encargada de definir las reglas sobre bancos de emisión, circulación y descuento, es decir, la emisión de billetes, las operaciones mercantiles que garantizaban la emisión y las operaciones que no podían ejercer, etc. La tercera subcomisión tenía bajo su cargo el estudio de las reglas sobre los bancos hipotecarios, además tenía como obligaciones fijar tipo de operaciones, reglas de emisión de los bonos hipotecarios, operaciones prohibidas y modificaciones a realizar en la legislación civil para dotar de facilidades y garantías a los bancos hipotecarios. La cuarta subcomisión estaba encargada del estudio de los bancos agrícolas, almacenes generales de depósito y bancos prendarios. Entre sus facultades estaban la definición de las reglas a que debían sujetarse las operaciones de esas instituciones, de los tipos de títulos de crédito que podían poner en circulación y de las modificaciones pertinentes en las leyes de procedimientos civiles.

³³⁴ LUNA, *El Congreso y la política*, 2006, p. 365.

³³⁵ La información sobre las resoluciones de las subcomisiones en *Informe del Secretario de Hacienda al Congreso de la unión sobre el uso de las autorizaciones que concedió al Ejecutivo en materia de bancos*, pp. 75-123.

El proyecto de ley presentado por la Comisión determinó que toda institución de crédito debía obtener una concesión especial de la Secretaría de Hacienda para su fundación, quien solo las otorgaría a individuos agrupados en sociedades anónimas de responsabilidad limitada organizadas según el Código de Comercio vigente. En torno a las sociedades, se insistió en el carácter nacional de las mismas con el objeto de prevenir futuras reclamaciones u operaciones fuera de la ley, ya que las sociedades extranjeras operaban según las leyes del lugar de su constitución, lo que las dejaba al margen de la intervención del poder público mexicano.

En cuanto al papel del Estado en el sistema financiero, la Comisión fue muy clara al dejar la política bancaria a cargo de la Secretaría de Hacienda. Esto porque eliminó la ratificación del Congreso de la Unión sobre las concesiones, y facultó a la Secretaría para autorizar el aumento o disminución del capital social, disolver las sociedades en caso de incumplimiento de las legislación, aprobar estatutos e instalación de agencias o sucursales, autorizar las fusiones o liquidaciones y vigilar la observancia de las leyes mediante la figura del interventor. A decir de los comisionados aquellas extensas atribuciones estaban justificadas bajo la premisa de que

Es necesaria y conveniente la intervención del poder público, cuando las instituciones de crédito ejecutan operaciones que están llamadas a crear derechos a favor de personas que no han contratado directa y personalmente con ellas, y que en consecuencia, ni ha podido discutir los contratos que han de servirles de norma, ni estipular las garantías sobre las que la confianza deba descansar. En este caso, el poder público da reglas generales para la práctica de determinadas operaciones, fija los plazos y las condiciones esenciales a que deben sujetarse, preceptúa el cumplimiento de ciertos principios llamados a garantizar al público anónimo y desconocido, y vigila la marcha de la institución interviniendo en su régimen interior. El poder público se sustituye entonces al interés individual, porque la labor que se le confía puede ser desempeñada por él con mayor eficacia y con mayor beneficio para la comunidad social.³³⁶

Dada la importancia de los interventores como representantes de los intereses de la sociedad –y del Estado– en el sistema financiero fue apremiante precisar con detalle las atribuciones y limitantes que les correspondían. De esa manera, la Comisión delimitó como facultades de los inspectores dar fe de la exhibición total o parcial del capital social, intervenir y autorizar con su firma los cortes de caja mensuales, comprobar la existencia en caja y cuentas que garantizaban la emisión de títulos de créditos, practicar cortes de caja extraordinarios, autorizar con su firma los títulos de crédito al portador, llevar un libro con la información de aquellos

³³⁶ *Informe del Secretario de Hacienda al Congreso de la unión sobre el uso de las autorizaciones que concedió al Ejecutivo en materia de bancos*, pp. 75.

títulos, cuidar que la circulación de créditos no excediera de la cantidad autorizada para cada institución, vigilar el cumplimiento de la concesión y los estatutos y rendir un uniforme anual a la Secretaría de Hacienda de las operaciones de los bancos. Los interventores tenían prohibido ser deudores de las instituciones a inspeccionar, participar en su administración interna y solicitar copias de los balances generales y de las cuentas corrientes.

Según la Comisión era necesario hacer una delimitación de facultades porque la actividad de los inspectores se había limitado a firmar los títulos de crédito y porque debía evitarse una aplicación discrecional de la ley a causa de simpatías o antipatías de los funcionarios federales hacia los banqueros. De esa manera, el sistema adoptado “no desnaturaliza las facultades otorgadas al Ejecutivo Federal, no impide que su intervención sea tan eficaz como debe serlo en beneficio público, y al mismo tiempo preserva a las instituciones de crédito de los peligros a que pudieran verse expuestas por los abusos a que diera lugar el ejercicio de facultades tan amplias y tan discrecionales”. La figura del interventor cobraría mayor importancia con el paso de los años, pues se constituyó como la estrategia de control y vigilancia más eficaz de la Secretaría de Hacienda sobre las instituciones bancarias.

Delimitada la intervención del gobierno, se procedió a establecer la reglamentación en cuanto a la territorialidad y margen de acción de los bancos. Para garantizar los compromisos que, en materia de emisión y circulación de billetes, el Estado había establecido con los dos grandes bancos del Distrito Federal y con los banqueros estatales, el proyecto de la Comisión circunscribió la esfera de influencia de las nuevas instituciones de crédito a los límites de las entidades federativas.

Bajo el precepto de un banco de emisión por estado, la Comisión adoptó tanto las bases de la iniciativa de Limantour como del decreto de 3 de junio al determinar que únicamente los primeros bancos gozarían de exenciones fiscales, mientras que los segundos o terceros bancos estaban sujetos al pago de una contribución federal del 2% sobre su capital exhibido. A decir de los comisionados esto se debía a dos razones. En primer lugar prevaleció la necesidad de respetar las concesiones ya otorgadas para cuyo fin los bancos existentes eran considerados como primeros bancos. En segundo lugar, a decir de los comisionados había que establecer un sistema que incentivara la creación de nuevas instituciones, en cuyo proceso de instalación se enfrentarían con ciertos obstáculos como la creación de nuevos hábitos comerciales y la aceptación de sus billetes por el público, entre otros. Aunque la Comisión justificaba aquellas

exenciones con el argumento de que la fundación de instituciones bancarias debía ser acorde a las necesidades del comercio, lo cierto es que la imposición de la contribución del 2% funcionó como una barrera dirigida a evitar un crecimiento indiscriminado del número de instituciones crediticias, puesto que ello dificultaría la vigilancia y control del poder público.

Frente a los incentivos para la creación de un banco por estado, la Comisión sujetó a los bancos de emisión a ciertas restricciones para evitar una posible competencia con los dos bancos ciudadanos. Los bancos estatales tenían prohibido establecer sucursales y/o agencias en el Distrito Federal, no obstante la expansión de sus operaciones y circulación fiduciaria podía ir más allá de los límites de su región. La Secretaría de Hacienda podía conceder el derecho de instalación de sucursales en estados contiguos, siempre y cuando estuviese justificada por la estrecha liga de intereses económicos entre ellos. Como es posible notar, la Comisión actuó con cautela en este punto, pues prohibió que los bancos tuviesen total libertad para la creación de agencias o sucursales. Aquello con la doble finalidad de evitar la invasión de las jurisdicciones económicas de otros estados y de no contrariar el privilegio del Banco Nacional en materia de circulación, pues recuérdese que esta institución tenía el derecho exclusivo de que sus billetes fuesen utilizados en todo el territorio nacional.

El proyecto referido a los bancos de emisión fue uno de los más discutidos puesto que se consideraba que estas instituciones podían ser tan benéficas como peligrosas. La Comisión consideraba que los Bancos de Emisión constituían una pieza clave en la economía, ya que activaban la producción –al dotar de préstamos a industriales y comerciantes–, facilitaban la circulación de moneda y el consumo. Frente a estas ventajas, también había desventajas, referentes sobre todo a los límites de emisión, puesto que una emisión exagerada sin asegurar su reembolso en numerario podría causar la quiebra del establecimiento con la consecuente crisis económica de su región.

Para evitar los peligros inherentes de los billetes de banco, la Comisión estudió distintas alternativas. La primera era limitar el monto de la circulación al efectivo existente en caja. Opción que no resultaba viable dado que ni el banco tendría ganancias ni la población tendría un incentivo suficiente para sustituir la moneda por el billete. La segunda era aceptar que la suma de la emisión excediese la existencia en caja. Alternativa que tenía tras de sí el peligro de que los billetes no pudiesen ser reembolsados en ningún momento.

Sobre el entendido de que los bancos podían emitir sus títulos pagaderos a la vista y al portador a cambio de monedas depositadas en sus cajas o a cambio de obligaciones que quedaren en cartera, la Comisión optó por limitar la emisión de aquellos títulos mediante el establecimiento de una proporción entre el monto total de la circulación y la existencia en caja, así como el establecimiento de un plazo máximo de las operaciones de préstamo y descuento. De esa manera, la emisión de billetes unida al importe de los depósitos reembolsables a la vista no podía exceder el doble de la existencia en caja, en dinero en efectivo y en barras de oro y plata, o el triple del capital social exhibido y la denominación de los billetes sería de 5, 10, 20, 50, 500 y 1000 pesos. Dado que generalmente algunos bancos internacionales estaban autorizados a emitir más del triple de su existencia en caja, la Comisión argumentó que si bien la norma adoptada podía ser considerada como severa y restrictiva, lo cierto es que obedecía a que “la idea que se ha perseguido al favorecer la multiplicación de los bancos, al facilitar el otorgamiento de concesiones al dispensarles del pago de los impuestos y al acordarles la reducción de los existentes, es crear instituciones que no puedan acarrear graves y serios peligros a la circulación monetaria del país.” Aunado a aquel propósito, el objetivo de esta determinación estaba íntimamente ligado con el deber del Estado de garantizar el pago de los billetes a disposición del público, de manera que para la Comisión estaban justificadas plenamente las restricciones en cuanto a la emisión y circulación de billetes, pues al respaldar su reembolso estaban protegidos los intereses de los tenedores.

Además de las restricciones mencionadas, los bancos de emisión tenían prohibido realizar operaciones a más de seis meses, dar sus billetes en prenda o en depósito, adquirir o poseer bienes raíces con excepción de los utilizados para sus oficinas y hacer préstamos sobre el valor de sus propias acciones o con garantía hipotecaria. Dado que los préstamos hipotecarios generalmente se otorgaban a largo plazo y una de las características de los bancos de emisión era la liquidez, la última prohibición estaba dirigida a evitar la congelación de los capitales y el riesgo del no reembolso de billetes.

Sobre los bancos hipotecarios los comisionados consideraban que si bien la agricultura era una actividad básica de la economía mexicana, no había recibido la atención debida en la legislación, por lo que era necesario establecer fuentes de financiamiento a favor de su desarrollo. El agricultor necesitaba de capital circulante para invertirlo en la producción de las cosechas y de capital fijo para invertirlo en las mejoras del suelo. Según la Comisión, ambos le eran dados

generalmente por sociedades privadas en condiciones tan desfavorables que impedían su cumplimiento y provocaban ruinas y bancarrotas. Para reducir aquellos inconvenientes, la Comisión determinó que el capital circulante sería proveído por los bancos refaccionarios, mientras que el capital fijo estaría a cargo de los bancos hipotecarios, cuyo objetivo era proveer préstamos a largo plazo con garantía de una propiedad inmueble a cambio de una renta compuesta por el interés y el monto total del crédito. A decir de los comisionados, los bancos hipotecarios tenían muchas ventajas sobre las sociedades de prestamistas, ya que eran de fácil creación, podían establecerse donde se necesitaran, en ninguna parte hallarían obstáculos insuperables para su desarrollo y realizarían operaciones tan lucrativas como seguras.

El objetivo de los bancos hipotecarios era entonces obtener capitales por medio de la emisión de títulos a plazo y con interés, para darlos en préstamo a los propietarios de inmuebles a largo plazo. Acorde con aquel propósito se les facultó para hacer préstamos con garantía de bienes inmuebles o derechos reales reembolsables a plazo largo o corto; emitir bonos hipotecarios a plazo fijo o sin él, con o sin prima; realizar depósitos reembolsables a la vista o a corto plazo, préstamos a la federación, estados y municipios; descontar letras, pagarés y documentos mercantiles y finalmente invertir sus fondos para adquirir sus propios bonos hipotecarios u otros valores cotizados en el mercado, excepto mineros, esto último se consideraba muy ventajoso para los bancos pues podrían emplear de manera beneficiosa su capital social y fondos de caja y “porque no podrá haber para los bancos papel más seguro que el que ellos mismos hubiesen puesto en circulación”.

Dada la naturaleza moratoria de los préstamos a la agricultura, los créditos no debían exceder de cincuenta años – independientemente del género de cultivo este tiempo se consideraba suficiente para cubrir el importe total– sobre primera hipoteca, el importe no debía exceder de la mitad del valor de los bienes o derechos hipotecados y las anualidades debían pagarse trimestral o semestralmente. A partir de estas disposiciones es notoria la intención de la Comisión por dotar a los agricultores de préstamos a largo plazo, así como asegurarle una entrada constante de capital a los bancos hipotecarios, puesto que como es posible advertir, las principales preocupaciones eran asegurar el monto de sus intereses y abrirle mercado a los bonos hipotecarios.

El proyecto de ley también definió el tipo de propiedades susceptibles de ser hipotecadas, los términos de pago de títulos hipotecarios, las penalizaciones a los deudores y las características de los bonos, cuya circulación al fin de cada semestre no debía exceder el importe de las

hipotecas de los bancos y cuya cantidad total no debía exceder diez veces al capital social. Entre las prohibiciones se encontraban emitir billetes de banco, comprar sus propias acciones e invertir en negocios mineros. A diferencia de los bancos de emisión, los hipotecarios podían adquirir bienes raíces en pago de sus créditos siempre y cuando se enajenaran en un periodo de hasta cinco años. Una vez presentado el proyecto, los artículos referentes a la emisión y pago de bonos fueron objeto de modificaciones a favor de que los bancos mismos determinaran el tipo de interés y pago, “para evitar que mañana un gobierno cualquiera se convierta en el árbitro de tales documentos”.

En cuanto a los almacenes generales de depósito, los bancos agrícolas y los bancos mineros, se establecieron las reglas generales por la que cada una de aquellas instituciones debía regirse. La Comisión decidió que los almacenes generales de depósito quedaban sujetos a las reglas del capítulo 2º, título IV, libro II del Código de Comercio y estaban autorizados únicamente a realizar préstamos en efectivo o con garantía de las mercancías recibidas. Los bancos agrícolas quedaban facultados para prestar en efectivo, a dos años, sobre frutos de la tierra, cosechas, ganados maquinaria, aperos y utensilios de labranza, garantizar pagarés a un plazo de seis meses, llevar a cabo operaciones para facilitar el trabajo del suelo y emitir bonos de caja con interés reembolsable en plazos de tres meses o cinco años. Los bancos agrícolas no podían emitir billetes de banco, hacer operaciones con garantía hipotecaria y poseer bienes raíces. Finalmente, la Comisión estipuló que el objetivo de los bancos mineros era celebrar contratos de préstamos con negociaciones de minas y oficinas metalúrgicas, a plazos de seis meses. Los bancos no podían trabajar ni entrar en sociedad con quienes trabajasen las minas.

Aunque José María Gamboa consideraba que los bancos mineros debían tener la facultad de emitir billetes, Casasús difirió de su opinión al decir que éstos no podían ser clasificados como bancos de emisión, puesto que se encontraban en las mismas condiciones que los bancos agrícolas. El objetivo de los bancos refaccionarios era fomentar la explotación de los recursos naturales, por lo que en dado caso sus facultades debían incorporarse a los bancos de emisión o agrícolas.

La observación de Casasús dio pie a la formación de otra subcomisión para elaborar un proyecto de ley sobre bancos refaccionarios dirigidos a atender las necesidades de la agricultura, la minería y la industria en general. Conscientes de que la situación agrícola del país era un problema de difícil solución, los comisionados buscaron una vía para dotarle del capital

circulante necesario por medio de los bancos refaccionarios, ya que estaba probado por las experiencias de otros países –como Alemania y Francia– que el establecimiento de un banco central agrícola resultaba insuficiente para solventar el desarrollo del campo. Así como los agricultores, los comisionados consideraban que los mineros también tenían muchas dificultades para hacerse sujetos de crédito pues

no pueden recurrir a los bancos de emisión, porque las sociedades mineras no tienen crédito personal, no pueden hacer uso del crédito prendario, porque no tienen bienes susceptibles de ser empeñados, no pueden solicitar préstamos con hipoteca, porque sus bienes no los aceptan en garantía los bancos hipotecarios y porque los particulares hacen operaciones a plazos cortos y en cantidades tan exiguas que no llegan a satisfacer las necesidades que resienten³³⁷.

El proyecto de bancos refaccionarios estaba precedido de una exposición de motivos donde José Gamboa destacaba la importancia de la actividad minera y los esfuerzos para dotarle de exenciones y fuentes de financiamiento desde la época colonial hasta el siglo XIX³³⁸. Los dos principios rectores del proyecto fueron que la instalación de este tipo de instituciones debía estar acorde a las necesidades de la industria y de la minería y que habían de establecerse preferentemente en los centros agrícolas y mineros puesto que de esa manera estarían cerca de quienes necesitaren sus servicios, lo que a su vez les permitiría una vigilancia constante de las negociaciones de sus clientes. Cabe mencionar que a decir de un observador de la época, Jean Favre, los bancos refaccionarios constituyeron una novedad en los sistemas bancarios hasta el momento existentes en América y Europa.³³⁹

Para cumplir con su finalidad, los bancos refaccionarios estaban facultados a efectuar préstamos a plazo no mayor de dos años a negociaciones mineras y sobre frutos de la tierra, cosechas, ganados etc., emitir bonos de caja con intereses reembolsables en plazos no menores de tres meses ni mayores de dos años y garantizar pagarés y obligaciones que pudieran ser descontados en los bancos de emisión. Los comisionados consideraban que los bonos de caja

³³⁷ *Informe del Secretario de Hacienda al Congreso de la unión sobre el uso de las autorizaciones que concedió al Ejecutivo en materia de bancos*, p. 100.

³³⁸ El proyecto fue publicado como folleto un año después de publicada la ley general. GAMBOA, *La propiedad minera*.

³³⁹ Jean Favre mencionaba al respecto que “la banca refaccionaria es una institución especial de crédito y totalmente original, la cual fue imaginada por los legisladores mexicanos para distribuir un tipo de crédito que tiene dos características, como son: la de otorgar préstamos a los industriales y a los agricultores con un máximo de dos años y la de emitir bonos de caja, con el fin de ofrecer al público oportunidades factibles de inversión a corto plazo”, FAVRE, “Balance de las instituciones”, p. 245.

representaban la transformación de la cuenta corriente con interés en un título de crédito de fácil circulación, que todo banco podía guardar y que los particulares podían utilizar para hacer más productivos sus ahorros, al tiempo que daba mayor solidez a las operaciones de crédito pues no tenía una exigibilidad inmediata. En cuanto a la garantía de pagarés descontados en los bancos de emisión, Casasús mencionaba que esto se debía a que los bancos refaccionarios eran en realidad grandes intermediarios entre los agricultores y los bancos de emisión.

Al emitir un préstamo, el banco refaccionario debía hacer un examen pericial sobre las propiedades y mantener vigilancia constante para percibir todos los frutos o barras obtenidas. El valor de los bonos emitidos no podía exceder el valor de las obligaciones en cartera y la existencia en caja. Finalmente los bancos refaccionarios no podían emitir billetes de banco, hacer operaciones con garantía hipotecaria, poseer bienes raíces y trabajar por su cuenta minas u oficinas metalúrgicas. La Comisión consideró que la prosperidad de los bancos refaccionarios dependía en buena medida de la aceptación de los bonos de caja. Aunque advertidos de la poca utilización de este tipo de títulos de crédito en el país, los comisionados confiaban en que era una opción viable para fomentar el ahorro y mantener productivos algunos capitales.

El proyecto de ley presentado por la Comisión comprendía también las sociedades de crédito prendario. En el entendido de que las clases populares y trabajadoras no tenían acceso al crédito, los comisionados estudiaron diversas vías por las cuales acudir a su auxilio en caso de enfermedad o privación del trabajo.

Las opciones analizadas fueron las sociedades de anticipos alemanas y las sociedades de crédito prendario. Según los comisionados estaba visto que en México las primeras no tendrían un campo de desarrollo, puesto que ya se habían establecido algunas asociaciones crediticias mutuatarias que habían resultado en un gran fracaso por las dificultades en su operación y dirección. En cambio, las operaciones de crédito prendario estaban muy difundidas en el país, por lo que la Comisión optó por transformar los Montes de Piedad en instituciones de crédito reconocidas y legalizadas por el gobierno. Aunada a la supuesta preocupación filantrópica de la Comisión, ésta mencionó que la existencia de las instituciones prendarias tenía como finalidad eliminar las casas de empeño –ya que se les consideraba como la peor forma del agio y la usura– así como promover la organización del ahorro nacional productivo a favor de los sectores menos favorecidos. En concordancia con esto último, las instituciones prendarias también funcionarían como cajas de ahorro. Así pues los bancos prendarios quedaron facultados para hacer préstamos

con sobre objetos muebles o alhajas, recibir depósitos con interés, emitir títulos prendarios y libretas con el importe de las sumas depositadas. Igualmente se reglamentó el interés de los títulos, el remate de bienes y se clasificaron los bienes que no podían ser otorgados en prenda. Para fomentar el ahorro, se determinó que el depósito mínimo era de un peso y el máximo de quinientos, que los intereses de aquellas sumas correrían los días 1 y 16 de cada mes, y que cuando se modificaran las tasas de interés los deponentes podrían retirar sus capitales.

El proyecto de ley presentado por la Comisión tenía como propósito organizar las instituciones crediticias de México bajo los supuestos de la ciencia económica en boga, así como dotar de fuentes de financiamiento confiables tanto a las principales actividades económicas como a todos los sectores sociales económicamente activos. Para el cumplimiento de su propósito, en términos generales la Comisión respetó e incluyó las bases establecidas tanto por la iniciativa de Limantour como por el decreto de 3 de junio, al mismo tiempo que adoptó los principios del “Proyecto de ley para la organización de las instituciones de crédito” elaborado por Joaquín Casasús en su escrito *Las instituciones de crédito. Estudio sobre sus funciones y organización* publicado en 1890.³⁴⁰ Como es posible advertir, Limantour como Secretario de Hacienda y Casasús como abogado y presidente de la Comisión pensaron y planearon un sistema bancario a cargo del Estado, cuyas bases generales descansaban en el incentivo, la restricción y la vigilancia.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 tuvo como base el proyecto elaborado por la Comisión. Sin embargo, todavía quedaba pendiente resolver el problema del monopolio *versus* la pluralidad bancaria. A decir de Limantour, México requería de un sistema bancario libre y plural aunque con ciertas restricciones referidas especialmente a la emisión. En aras de proteger tanto los intereses del público como de los bancos para la aceptación de sus billetes, por medio de la nueva ley el Estado se adjudicó el derecho de exigir a los bancos las garantías suficientes para cubrir el monto de su emisión, así como el derecho de vigilar constantemente el cumplimiento de las nuevas normas. La libertad consignada en la ley se refería al desarrollo de las operaciones diarias de los bancos sin autorización previa del Estado, no a la emisión indiscriminada de papel moneda. Limantour consideraba que estas restricciones eran necesarias puesto que México no tenía las condiciones requeridas para establecer la absoluta libertad bancaria por

³⁴⁰ CASASÚS, *Las instituciones de crédito*, pp. 394-411.

la introducción recientísima de los bancos propiamente dichos, la falta de experiencia en el uso del crédito, la desconfianza que todavía prevalece, particularmente fuera de los grandes centros de población, hacia el documento o título que lo representa, y el espíritu muy marcado de imitación que, seguramente provocaría una multiplicidad de bancos sin proporción alguna con las necesidades del país.³⁴¹

Mientras la Comisión preparaba y modificaba los proyectos presentados, Limantour procedió a establecer las negociaciones pertinentes con el Banco Nacional para modificar su concesión y asegurar la instauración del sistema plural. Cabe mencionar que el secretario consideraba que el monopolio bancario resultaría muy gravoso en el país, porque al contrariar el precepto constitucional que lo condenaba no contaba el apoyo de la opinión pública, al mismo tiempo que lastimaba intereses creados por las concesiones previas y sobre todo

porque el monopolio no se concibe sin una estrecha liga entre la institución que la explota y el gobierno que la otorga, y no deben perderse de vista las funestas consecuencias que en nuestro país pudiera acarrear, por bien meditada que fuese toda conexión íntima que se estableciera entre los intereses de una institución de crédito y la política del gobierno, nunca exenta de azares y vicisitudes.³⁴²

Aquello aunado a que Limantour consideraba que una sola institución bancaria no podía atender la multiplicidad de intereses y necesidades locales existentes en cada región por más sucursales que tuviese. El objetivo entonces del diálogo establecido con el Banco Nacional era asegurar la legalidad de las concesiones existentes, así como permitir el establecimiento de un mayor número de instituciones bancarias en las distintas regiones del país. Después de largas negociaciones, el Banco Nacional y el gobierno mexicano acordaron que la cuenta corriente del gobierno manejada por el banco sería de cuatro millones de pesos, que el banco continuaría con el servicio de concentración y situación de fondos durante diez años con una comisión de 1 $\frac{3}{4}$ %, que la comisión por el servicio de la deuda consolidada sería a 1% y finalmente que se abriría un crédito en el banco hasta de \$500 000 en cuenta corriente al Nacional Monte de Piedad sin garantía especial y con rédito de 3% anual. A cambio de aquellos acuerdos, el gobierno aumentó en quince años más el plazo de la concesión del banco y garantizó que durante diez años el Monte de Piedad no emitiese o circulara certificados de depósitos o billetes a la vista y al portador. Cabe mencionar que con esto último, el banco buscaba afianzar su coto de poder en la

³⁴¹ *Informe del secretario de Hacienda al Congreso de la Unión sobre el uso de las autorizaciones que concedió al Ejecutivo en materia de bancos*, p. XII.

³⁴² *Informe del secretario de Hacienda al Congreso de la Unión sobre el uso de las autorizaciones que concedió al Ejecutivo en materia de bancos*, p. IX.

ciudad de México. El consentimiento del Banco Nacional a cambiar sus estatutos le reportó al gobierno algunos beneficios, como la extensión de su crédito y un ahorro anual de aproximadamente \$50 000 por servicios y situación de fondos.

Según Limantour, el resultado de los tratos con el Banco Nacional provocó que el Banco de Londres buscara la dotación de ciertos privilegios para limitar el poder de aquella institución en la ciudad de México. De esa manera, el Banco de Londres quedó autorizado a ampliar el plazo de su concesión, así como a elevar su capital social a diez millones de pesos. La medida tenía como objetivo expreso no sólo aumentar la importancia del Banco de Londres sino “establecer un equilibrio de influencias poderosas que sobre el mercado están llamados a tener los grandes bancos de emisión ramificados en toda la República”.³⁴³

La Ley General de Instituciones de Crédito fue publicada el 19 de marzo de 1897. Limantour advirtió que si bien los trabajos de la Comisión para su estudio y elaboración habían sido muy útiles, el texto final había tenido ciertas modificaciones. Para asegurar el establecimiento de la pluralidad bancaria, en la ley se designaron tres tipos de instituciones crediticias, a saber: bancos hipotecarios, bancos de emisión y bancos refaccionarios (arts. 1-5)³⁴⁴. Los bancos prendarios, las cajas de ahorros y los almacenes generales de depósito fueron excluidos de la ley, ya que el secretario consideraba que realizaban operaciones muy distintas a los bancos propiamente dichos.

Dado que el principal problema de la *anarquía* bancaria era la divergencia de condiciones de las concesiones, en los artículos 6 al 14 se establecieron las reglas generales sobre las mismas. El establecimiento de instituciones bancarias quedaba a decisión del Ejecutivo, quien otorgaría las concesiones –previo depósito de bonos de la deuda pública– a individuos particulares o a sociedades anónimas. La explotación del banco debía estar a cargo de las sociedades anónimas, por lo que la ley estableció un lapso de cuatro meses para que los particulares se organizaran como tales. En cuanto a la duración de las concesiones, el artículo 12 estableció treinta años para los bancos de emisión y cincuenta para los hipotecarios y refaccionarios, contados todos a partir de la publicación de la ley. A decir de Limantour, esto tenía como propósito dar cierta libertad a

³⁴³ *Informe del secretario de Hacienda al Congreso de la Unión sobre el uso de las autorizaciones que concedió al Ejecutivo en materia de bancos*, p. XV.

³⁴⁴ La información subsecuente sobre el contenido de la Ley en *Informe del secretario de Hacienda al Congreso de la Unión sobre el uso de las autorizaciones que concedió al Ejecutivo en materia de bancos*, pp. 3-29.

los gobiernos venideros para hacer modificaciones necesarias a la legislación bancaria una vez que terminara el plazo de todas las concesiones al mismo tiempo.

La reglamentación referente a los bancos de emisión (arts. 15 a 38) estableció que los únicos bancos que podían operar en todo el territorio nacional eran el Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México. Mientras que las operaciones de los bancos locales quedaban limitadas a la jurisdicción de los estados de la república. Para evitar la multiplicación exagerada de instituciones de crédito en un mismo estado, la ley dispuso que los bancos ya existentes serían considerados como primeros bancos y disfrutarían de ciertas exenciones y privilegios; mientras que los segundos o terceros bancos debían pagar todos los impuestos correspondientes y uno más a favor de la Federación de 2% al año sobre el importe del capital exhibido.

Limantour sostenía que la creación de bancos estatales presentaba muchas ventajas pues los banqueros de la localidad podían vigilar personalmente el desarrollo de sus negociaciones y estar al tanto de las necesidades del territorio en el que estaban fincados sus intereses, todo lo cual resultaría en la formación de una *oligarquía bancaria* que, con las restricciones antes señaladas, lograría que se distribuyesen “convenientemente en toda la extensión de la república, las instituciones de crédito, sin que su número sea, sin embargo tan corto que pueda decirse que la facultad de emitir constituya un privilegio a favor de unos cuantos”. Al respecto, Noel Maurer, Stephen Haber y Armando Razo sostienen que al eliminar legalmente la competencia mediante las barreras impuestas a otros bancos en los estados, el sistema bancario mexicano se conformó por una serie de monopolios segmentados controlados por las familias y financieros más poderosos del país.³⁴⁵

Sobre la emisión de billetes, el artículo 16 de la ley definía que no debía exceder el triple del capital social efectivamente pagado ni, unida al importe de los depósitos reembolsables a la vista o a un plazo no mayor de tres días, exceder el doble de la existencia en caja en dinero efectivo o en barras de oro o de plata. Según Limantour esta decisión se debió a que si bien en los sistemas de libertad bancaria, como el estadounidense, la garantía de la emisión eran títulos de la deuda pública, en México no era conveniente asociar el crédito de los bancos al gobierno pues la suerte de aquellos estaría sujeta a las vicisitudes de la política exterior o interior. Además, el secretario tomó en cuenta las recomendaciones de la Comisión en cuanto a la conveniencia de asegurar el reembolso de todos los billetes mediante la imposición de ciertas restricciones para su

³⁴⁵ HABER, RAZO y MAUER, *La política de los derechos*, pp. 116-117.

emisión. El objetivo de aquellas limitaciones era dar al billete las garantías necesarias para crear confianza en el público, por lo que el secretario consideraba que no se trataba de una medida prohibitiva sino “cautelosa en exceso”.

Además del monto, la ley también estipuló otras reglamentaciones a las que la emisión habría de sujetarse. La ley designó que todos los billetes puestos a circulación debían tener el sello correspondiente de la Oficina Impresora del Timbre, cuya orden debía ser girada por la Secretaría de Hacienda previa comprobación de que la cantidad de billetes estaba dentro de los límites fijados. Los billetes timbrados debían tener impreso fecha de la emisión, número de serie, número de billete y las firmas del interventor del gobierno, de uno de los directores del banco y del gerente o cajero del mismo. Los bancos de emisión sólo podían poner en circulación billetes por valor de 5, 10, 20, 50, 100, 500 y 1000 pesos y estaban obligados a cambiar todos los billetes emitidos en la casa matriz y no en sus sucursales.

Los bancos de emisión tenían prohibido hacer préstamos hipotecarios. Esto porque su principal objetivo era facilitar las operaciones comerciales, que no las hipotecarias, de ahí que la misma ley estableciera las bases generales de las instituciones de este tipo. Según Limantour para evitar la precedente *anarquía* bancaria no debían confundirse las operaciones designadas a cada tipo de banco. No obstante, el mismo secretario mencionaba que la ley provocaría la multiplicación de los bancos de emisión más que los refaccionarios o hipotecarios, por lo que dejaba la posibilidad de que aquellos hicieran algunos préstamos hipotecarios cuyo monto total no debía exceder la cuarta parte del capital pagado y que el plazo de los mismos debía vencer en dos años, previa autorización de la Secretaría de Hacienda. Aquella medida debía considerarse como temporal hasta que se extendiera el número y la importancia de los bancos hipotecarios y refaccionarios.

Los bancos hipotecarios debían atender las necesidades propias de la agricultura. Dado que la propiedad inmueble, y en especial de la rural, tardaba mucho tiempo en devolver los frutos de las inversiones realizadas, los labradores requerían de préstamos a largo plazo pagaderos en anualidades. La garantía de los préstamos hipotecarios podían ser fincas rústicas o urbanas y su monto no debía exceder la mitad del valor del bien.

Los bancos hipotecarios según la Ley quedaron facultados para emitir bonos, aunque con algunas restricciones (arts. 39-97). El bono hipotecario no debía exceder el importe de los préstamos efectuados con garantía de hipotecas; el reembolso de estos títulos de crédito sería por

sorteos, a través de los que debía amortizarse el número de bonos necesario para que el valor nominal de los que quedaran en circulación no excediese el importe líquido de los créditos hipotecarios que el banco poseyere; además los bancos hipotecarios no podían efectuar ningún préstamo obtenido de una emisión de bonos.

Frente a las restricciones, los bancos hipotecarios gozaban de ciertos beneficios, como el establecimiento de un fondo especial en dinero efectivo para el servicio de los bonos hipotecarios (art. 70), los cuales tenían el derecho de preferencia sobre los fondos de reserva y de garantía del banco emisor, así como sobre su capital; la no retención del pago del capital y de los réditos ni por orden judicial. Los bancos hipotecarios podían invertir sus fondos en la adquisición de sus propios bonos; hacer préstamos a plazos de seis meses con garantía de títulos o valores; recibir depósitos en cuenta corriente; girar, comprar, vender y descontar letras de cambio, libranzas, mandatos o cheques pagaderos en la república o en el extranjero; vender, comprar o cobrar a título de comisión toda clase de valores; prestar los bonos hipotecarios para otorgar fianzas; hacer préstamos o anticipos para trabajos y obras de mejoramiento público (art. 73).

La existencia de los bancos refaccionarios en la Ley respondía a la necesidad de ciertas actividades económicas para cubrir los gastos de explotación sin necesidad de poner en garantía la propiedad. De esa manera, según Limantour los bancos refaccionarios eran un medio eficaz para resolver tanto los problemas agrícolas como las necesidades de la industria y específicamente de la minería, pues

El carácter especial de la propiedad y de los valores mineros, y los peligros excepcionales a que están expuestos, han dificultado considerablemente el uso del crédito para el desarrollo de la industria minera. Allí donde la garantía real ofrece completa seguridad, el crédito fundado en dicha garantía se consigue fácilmente, pero cuando la propiedad que se ofrece como garantía está expuesta a tantas contingencias como lo están las minas, el crédito real tiene que luchar con muy serios tropiezos.³⁴⁶

Los bancos refaccionarios estaban facultados a hacer préstamos en numerario a plazo no mayor de dos años a negociaciones mineras, industriales y agrícolas; a prestar su garantía para facilitar el descuento de pagarés exigibles a un plazo máximo de seis meses y a emitir bonos de caja causantes de réditos y reembolsables a plazos de tres meses a dos años. Aunque los bancos refaccionarios estaban dirigidos a la industria en general, los artículos correspondientes hacían

³⁴⁶ *Informe del secretario de Hacienda al Congreso de la Unión sobre el uso de las autorizaciones que concedió al Ejecutivo en materia de bancos*, p. XXXIII.

mayor hincapié en reglamentar la dotación de préstamos a la minería, además ratificaban todas las disposiciones sobre los estudios periciales a las minas. Finalmente la Ley confirmó lo estipulado en el proyecto de la Comisión en cuanto a las prohibiciones de los bancos refaccionarios, es decir, emitir billetes, hacer operaciones con garantía hipotecaria y trabajar por cuenta propia minas, industrias o fincas agrícolas (art. 98)

Como es posible advertir, la Ley General de Instituciones de Crédito no fue una copia fiel del proyecto de ley presentado por la Comisión elaboradora. En aras de la simplicidad del sistema bancario, en la Ley General solamente se consideraron tres tipos de bancos. Si bien se recuperaban varios postulados del proyecto, algunos fueron más específicos como el plazo de las concesiones, y otros desaparecieron, como la definición del monto de capital de cada banco. Hasta el momento de la investigación no he localizado información sobre esta última omisión por parte de Limantour, sin embargo a manera de hipótesis es posible que, bajo la premisa de que cada estado de la república tenía distinto nivel de desarrollo, el secretario no quiso limitar la creación de instituciones bancarias al establecer una cantidad fija de capital. Es decir, es posible que aquella omisión esté relacionada con la idea de Limantour sobre que el crecimiento del sistema bancario debía estar acorde con las necesidades económicas de cada región.

Mediante la reglamentación y delimitación de la esfera de acción de los títulos de crédito y las operaciones de cada tipo de banco, se estableció un corpus legal que oscilaba entre la restricción y el incentivo. Al respecto destaca la escasez de castigos en caso de incumplimiento de los ordenamientos contenidos en la ley, ya que en los artículos 108 y 109 solo se menciona que la Secretaría de Hacienda se reservaba el derecho a suspender temporalmente todas o algunas operaciones de cualquier banco que no se apegara a la legislación o a declarar caduca una concesión en caso que no se estableciera la organización de sociedades anónimas si se hubiese cedido a individuos particulares o por excesos en la circulación de los títulos de crédito. El art. 110 estipulaba que toda infracción a las disposiciones de la ley serían consideradas bajo la responsabilidad civil de los miembros del Consejo de Administración, gerente o director que la hubiesen cometido, en ese sentido los contraventores hacían frente a la responsabilidad de sus actos de manera personal ante las autoridades correspondientes, civiles o penales. A diferencia de lo dispuesto sobre las infracciones en el sistema de administración fiscal, en la legislación mexicana referente a la banca no se consideró la imposición de multas o castigos más allá de los señalados. Probablemente porque el secretario confiaba en que por conducto de la Ley se había

establecido no sólo un balance entre la libertad y la restricción que desincentivaría todo tipo de transgresiones, sino también un sistema preventivo mediante la constante vigilancia del Estado sobre las operaciones bancarias.

Debido a que, desde los debates de la Comisión, se había determinado que el Estado era quien debía garantizar el buen funcionamiento de las instituciones de crédito a favor del público, en la Ley se ratificó que la vigilancia estrecha sobre las mismas correspondía a la Secretaría de Hacienda a través de sus interventores (arts.113-120). Estos funcionarios tenían como obligaciones principales intervenir los cortes de caja, revisar que la existencia en caja y las cuentas demostraran la cantidad y el valor de los títulos de crédito emitidos por cada banco, autorizar los títulos de crédito con su firma, cuidar que el establecimiento no excediera los límites a la emisión, llevar un libro de la serie y el valor de los títulos de crédito, asistir a los remates y sorteos, rendir dos informes anuales de sus funciones y en general vigilar el cumplimiento de la Ley, de la concesión y de los estatutos de los bancos sin intervenir en sus operaciones. Para evitar colusión y corrupción entre el personal de la Secretaría designado para la vigilancia de los bancos, se estipuló que tenía prohibido entrometerse en la administración de los negocios del banco, comunicar datos de los mismos, ser accionista y solicitar préstamos de la institución intervenida.

La vigilancia sobre las instituciones de crédito también se realizaría de manera indirecta mediante la obligación de las mismas a publicar balances mensuales con los datos del “activo” , es decir los montos del capital social no exhibido, existencia en caja, monto de los valores en cartera, de los préstamos sobre prenda, de los préstamos hipotecarios, las inversiones en fondos públicos y acciones o bonos inmediatamente realizables, saldo de las cuentas deudoras, y el valor de los inmuebles propiedad del banco y del “pasivo” con los datos sobre capital social, valor de los títulos de crédito en circulación–billetes, bonos hipotecarios o de caja–, importe de los depósitos reembolsables a la vista o con un aviso previo de tres días o menos, saldos de las cuentas corrientes acreedoras, fondos de previsión y reservas. Los bancos debían publicar balances anuales que debían ser revisados por los interventores, quienes tendrían para tal efecto las mismas facultades que los comisarios de las sociedades anónimas, es decir debían comprobar las partidas de los balances.

Finalmente, a partir de la premisa de que para facilitar la creación de bancos la legislación debía ser liberal en materia de impuestos, en la Ley General se estableció que el capital, las

acciones, los dividendos y los diversos títulos de crédito estaban exentos de todo gravamen federal, estatal o municipal. Los documentos utilizados en la administración interna de los bancos, los contratos celebrados con los distintos niveles de gobierno, los extractos de cuentas, libranzas, giros telegráficos y los contratos escriturarios de préstamos, fianza, prenda o hipoteca estaban exentos de impuestos. Mientras que los estados tenían prohibido gravar las operaciones bancarias con excepción de los préstamos de garantía hipotecaria. Estas exenciones y privilegios tenían una duración de veinticinco años y en el caso de los bancos de emisión solamente aplicaban al primero del estado. Los bancos ya existentes serían considerados como tales si manifestaban su adhesión a la nueva Ley y modificaban tanto sus concesiones como sus estatutos de manera que no la contrariaran.

La recepción de la Ley General de Instituciones de Crédito no fue del todo positiva por los siete bancos existentes en el país en 1897. Esto porque el artículo 1 transitorio estipulaba que los bancos establecidos de los estados que no hicieran uso del derecho que les otorgaba la misma ley para ser considerados como primeros bancos y gozar de las exenciones y privilegios seguirían rigiéndose por sus concesiones y estatutos mientras no se opusieran a la nueva Ley. Dado que lo anterior fue tomado por algunos Consejos de Administración en el sentido de que podían hacer modificaciones mínimas a su documentación, Limantour advertido de la resistencia a uniformar la legislación bancaria tuvo la intención de convocar a una junta de todos los representantes “a fin de que se estudie el modo de conciliar los deseos de dichas instituciones de crédito con los del gobierno que son de unificar lo más que sea posible todas las concesiones”.³⁴⁷ La junta no se concretó, sin embargo como estrategia de negociación Limantour envió a todos los representantes de los bancos un convenio de proyecto para que fuese presentado y estudiado en los Consejos de administración.³⁴⁸

El proyecto de Limantour planteaba que el banco debía renunciar a todos los derechos que gozaban por su concesión o acuerdos posteriores a la misma. Definía el monto del capital, el domicilio y aunque permitía la continuidad de las sucursales existentes, sujetaba el establecimiento de nuevas oficinas a los preceptos de la Ley General. Estipulaba también que para efectos del art. 129 de la Ley General, el banco no sería considerado como primer banco de

³⁴⁷ José Y. Limantour a Genaro García, México, 2 julio 1897, AJYL, CDLIV.1ª.1883.21.5680.

³⁴⁸ "Proyecto de convenio celebrado entre el Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Yves Limantour, en representación del Ejecutivo Federal, y usando de la facultad que le concedió el art. 2 del decreto de 2 junio de 1896, por una parte y por la otra el sr D... en nombre y representación del Banco de....", AJYL, CDLIV.1ª.1883.14.3586.

emisión y si bien se le daba un plazo de cinco años para recoger todos los billetes menores de cinco pesos, se le prohibía emitir nuevos billetes por menos de aquella cantidad. Los representantes de los bancos presentaron el proyecto en asamblea a sus accionistas, quienes lo rechazaron, por lo que Limantour escribió nuevamente para conocer las observaciones al proyecto y la posible modificación de algunos de sus artículos en aras de llegar a un acuerdo benéfico para ambas partes.³⁴⁹

Manuel Peniche, representante del Banco Yucateco argumentaba que si bien la institución estaba dispuesta a entrar en negociaciones con el gobierno, los grandes sacrificios que ello representaba no eran proporcionales a los beneficios ofrecidos. Entre los sacrificios contaba: 1. renunciar definitivamente a la concesión que había fortalecido su crédito, 2. renunciar a la emisión y circulación de los billetes menores de cinco pesos. 3. renunciar a 12.5 años del término de la concesión, 4. Renunciar a más de 17 años de franquicias y exenciones de todo impuesto y contribución de que disfrutaban, 5. Obligación de tener en caja una existencia constante del 50% del monto total del valor de los billetes en circulación en lugar del 33%. El único beneficio ofrecido era librarse de la obligación de fianzas, lo que a consideración de Peniche no compensaba las renunciaciones. No obstante los miembros del Consejo de Administración acordaron aceptar el proyecto sólo si se cumplían las siguientes condiciones: 1. El banco debía ser considerado como primero en el estado, 2. El capital actual podía ampliarse o aumentarse con las formalidades de ley, 3. Todas las modificaciones o nuevas disposiciones favorables que la futura legislación estableciera harían extensivas al Banco Yucateco y 4. La suma anual para gastos de intervención no había de superar los \$1200 anuales.³⁵⁰

En cuanto al banco de Zacatecas, su representante Genaro García explicó a Limantour que la Asamblea General de Accionistas no había aceptado el convenio por “el temor de un trastorno en la marcha del banco”, con lo que sus miembros apelaron a lo estipulado por los artículos transitorios de la nueva Ley en cuanto a conservar los términos de su concesión.³⁵¹ Por lo cual

³⁴⁹ En oficio dirigido a los representantes, Limantour mencionó "he sabido que algunas de las cláusulas propuestas han sido interpretadas en sentido distinto del espíritu que las dictó y para evitar que por simple mala inteligencia de tal o cual de los conceptos expresados deje de llevarse a efecto un arreglo igualmente benéfico para los bancos que para los fines que se propone el gobierno, creo muy conveniente que el banco comunique a su representante las instrucciones necesarias para que formule con precisión, las observaciones que tuviere que hacer al proyecto de que se trata y llegado el caso celebre con esta Secretaría el arreglo a que hubiere lugar". AJYL, CDLIV.1a.1883.7.2038.

³⁵⁰ Manuel Peniche a José Y. Limantour, Mérida, 30 agosto 1897, AJYL, CDLIV.1a.1883.40.10511.

³⁵¹ Genaro García a José Y. Limantour, Zacatecas, 10 septiembre 1897, AJYL, CDLIV.1a.1883.21.5687.

presentaron un contraproyecto de convenio –de la misma manera que el banco de Durango– en el que se solicitaban sucursales en los estados contiguos de Aguascalientes, Jalisco y Durango.³⁵²

El banco que opuso mayor resistencia para sujetarse a la Ley fue el Banco de Nuevo León. Antonio Hernández, representante de la institución, informaba a Limantour que el Consejo de Administración aceptaba la prohibición de emitir billetes de a peso, la creación de un fondo de reserva y la prohibición de realizar préstamos hipotecarios, pero que rechazaba perder el derecho a emitir billetes por el triple de sus existencias en caja.³⁵³ Según Limantour el gobierno tuvo que mantener aquella disposición para asegurar que la institución se sujetara a las prevenciones de la ley; aunque se acordó que en el límite de emisión serían considerados los depósitos reembolsables a la vista y a un plazo no mayor de tres días junto con las existencias en efectivo. A diferencia de las garantías presentadas por otros bancos, el de Nuevo León insistió en que debía ser respetado el depósito de títulos de la deuda pública que ya había realizado, condición que también fue aceptada por el secretario a cambio de que el siguiente banco establecido en el estado también gozara de las exenciones y privilegios de los primeros bancos.

Finalmente, el convenio fue aceptado en lo general por el Banco Minero de Chihuahua, el Banco Mercantil de Yucatán, el Banco Yucateco, el Banco Comercial de Chihuahua y el Banco de Durango quienes firmaron nuevos arreglos con el gobierno para modificar sus concesiones, previa renuncia de todos sus antiguos derechos (cuadro 1). Según Limantour, el arreglo se logró porque

se convino en que si las disposiciones de carácter general, o las estipulaciones contenidas en concesiones posteriores, otorgaren mayores franquicias a los bancos, ésta podrían hacerse extensivas a los establecimientos de que se trata, siempre que así lo pidan expresamente a la Secretaría de Hacienda; y que cuando dichas franquicias estuvieren relacionadas con determinadas obligaciones o disposiciones legales, sólo aprovechen aquellas al banco, si acepta al mismo tiempo estas últimas.³⁵⁴

Es decir, los bancos sólo aceptaron el proyecto de convenio en el caso de que las posteriores exenciones o franquicias les fuesen aplicadas. Sumado a lo dicho por Limantour en el *Informe*, la negociación de cada banco giró en torno a sus necesidades y a una selección de los preceptos que les convenían para ampliar sus negocios. De esa manera, el Banco de Durango y el Banco Yucateco solicitaron que se les considerase como primer banco de sus respectivos estados.

³⁵² J. H. Meyer a José Y. Limantour, Zacatecas, 23 octubre 1897, AJYL, CDLIV.1a.1883.35.9262.

³⁵³ Antonio Hernández a José Y. Limantour, Monterrey, 1 septiembre 1897, AJYL, CDLIV.1a.1883.26.6918.

³⁵⁴ *Informe del secretario de Hacienda al Congreso de la Unión sobre el uso de las autorizaciones que concedió al Ejecutivo en materia de bancos*, p. XLI.

El Banco de Zacatecas solicitó la autorización de nuevas sucursales y el Banco de Nuevo León defendió las bases de cómputo para la emisión de billetes, esta última petición estaba íntimamente relacionada con los problemas a los que el banco se había enfrentado en los últimos años con el Banco Nacional en cuanto a la convertibilidad de sus billetes y la circulación de los mismos en el estado, como se verá más adelante. En las negociaciones resalta el caso del Banco Comercial de Chihuahua, pues a decir del interventor que realizó una visita extraordinaria en 1896 prácticamente el banco se encontraba en quiebra, por lo que sugirió que se fusionara con el Banco Minero de Chihuahua. La compra de acciones se llevó a efecto en noviembre de 1897 y como medida de supervivencia del establecimiento sus nuevos dueños ajustaron la concesión a los preceptos del convenio y la Ley General, con lo cual el clan Terrazas-Creel pretendía asegurar el acrecentamiento de sus negocios en la región.³⁵⁵

**CUADRO 1. NUEVAS CONDICIONES DE LOS BANCOS EXISTENTES
(1897)**

| Nombre del Banco | Representante | Domicilio | Sucursales autorizadas en otros estados | Capital social |
|-------------------------------------|---------------------------|-----------|---|----------------|
| Banco Mercantil de Yucatán | Manuel Nicolás y Echánove | Mérida | Yucatán, Campeche, Tabasco | \$ 750 000 |
| Banco Yucateco | Manuel Peniche | Mérida | Yucatán, Campeche, Tabasco | \$ 1 000 000 |
| Banco Comercial de Chihuahua | Joaquín D. Casasús | Chihuahua | Chihuahua, Coahuila | \$ 600 000 |
| Banco Minero de Chihuahua | Joaquín D. Casasús | Chihuahua | Chihuahua, Sonora, Coahuila, Nuevo León | \$1 500 000 |
| Banco de Durango | Pablo Martínez de Ríó | Durango | Durango, Zacatecas, Coahuila, Chihuahua | \$1 000 000 |
| Banco de Nuevo León | Viviano L. Villareal | Monterrey | Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Durango | \$ 600 000 |
| Banco de Zacatecas | Genaro García | Zacatecas | Aguascalientes, Jalisco, Durango | \$ 600 000 |

Fuente: *MIC*, 1897, 1898 y 1899, t. I.

Tal como Limantour había vaticinado, la nueva Ley provocó el establecimiento de arreglos con distintos particulares y sociedades anónimas para la instauración de instituciones de crédito en los estados. Así, el mismo año se celebraron convenios para el establecimiento del Banco del Estado de México, Banco de Coahuila, Banco de San Luis Potosí, Banco Occidental (Sinaloa), Banco de Sonora, Banco Comercial de Veracruz en las condiciones que muestra el

³⁵⁵ Miguel Ahumada a José Y. Limantour, Chihuahua, 27 mayo 1896, AJYL, CDLIV.1a.1883.1.176. Banco Comercial de Chihuahua, AJYL, CDLIV.1a.1883.5.1319.

siguiente cuadro.³⁵⁶ Cabe mencionar que todas estas nuevas instituciones fueron bancos de emisión y para evitar que el Estado hiciera gastos extraordinarios por concepto de gastos de intervención cada uno debía depositar a la Tesorería una cantidad que oscilaba entre \$2 400 y \$ 3 000. De esa manera, la Tesorería quedaba encargada de pagar a los interventores con ese fondo especial, a decir de Limantour esta medida tenía como objetivo el que los interventores procedieran con mayor imparcialidad al no recibir su sueldo directamente de las instituciones intervenidas³⁵⁷.

CUADRO 2. BANCOS ESTABLECIDOS A PARTIR DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO (1897)

| Nombre del Banco | Concesionarios | Domicilio | Sucursales en otros estados | Capital social |
|---|---|-----------------|--------------------------------------|----------------|
| Banco del Estado de México | Otto Frommer, Barón Carl de Merck, Donato Chapeaurouge | Toluca | Hidalgo, Puebla, Michoacán, Veracruz | \$ 500 000 |
| Banco de Coahuila | Francisco Arizpe Ramos, Guillermo Purcel, H. Mass, Manuel Mazo, Francisco Rodríguez González y Crescencio Rodríguez | Saltillo | No autorizado | \$ 500 000 |
| Banco de San Luis Potosí | Ramón Alcázar, Gerardo y Eduardo Meade y J. H. Bahnsen y Compañía | San Luis Potosí | Guanajuato | \$ 500 000 |
| Banco Occidental de México (Sinaloa) | Roberto R. Symon, Celso Gaxiola y Livingston R. Gordon | Mazatlán | Sonora | \$ 500 000 |
| Banco de Sonora | Próspero Sandoval, Baudelio Salazar y Luis A. Martínez | Hermosillo | No autorizado | \$ 500 000 |
| Banco Comercial de Veracruz | Zaldo Hermanos y Compañía, Palomo y Compañía y José Breier | Veracruz | No autorizado | \$1 000 000 |

Fuente: MIC, (varios años).

A partir del análisis de los contratos establecidos para las primeras instituciones de crédito originadas por la Ley General de 1897 es posible advertir que Limantour consiguió sus principales objetivos, es decir centralizar el control del sistema bancario en la Secretaría de Hacienda y uniformar las concesiones otorgadas. Además, como afirma Mónica Gómez, el nuevo ordenamiento trajo consigo “una disminución de la incertidumbre respecto a la observancia de los derechos de propiedad otorgados a los agentes económicos en la concesión, un ahorro de los costos vinculados con la negociación entre los agentes privados y el Estado para establecer los acuerdos institucionales y una disminución de los costos de monitoreo de las normas”³⁵⁸. Dado

³⁵⁶ Informe del secretario de Hacienda al Congreso de la Unión sobre el uso de las autorizaciones que concedió al Ejecutivo en materia de bancos, pp. 41.

³⁵⁷ José Y. Limantour a Ramón Corral, México, 17 septiembre 1897, AJYL.CDLIV.1ª.1883.16.4127.

³⁵⁸ GÓMEZ, “El crecimiento de la banca”, p. 329.

que el mismo secretario mencionó que la Ley era un ensayo, en el siguiente apartado se verá la manera en la que operó, así como los problemas a los que se enfrentaron tanto el secretario como las instituciones crediticias para su aplicación.

La libertad reglamentada

La Ley General de Instituciones de Crédito estableció el sistema de pluralidad y libertad, sin embargo como se ha visto en el apartado anterior debido a la necesidad del gobierno por controlar el sistema bancario, aquella libertad pretendida se vio constantemente restringida. La intervención del gobierno en la banca estaba justificada mediante el argumento de que el público usuario no podía cerciorarse por sí mismo de la existencia de las garantías ofrecidas por la institución. Al ser un contrato entre terceros y desconocidos, el gobierno debía dar seguridad al público de la confiabilidad, fortaleza y liquidez de tal o cual institución bancaria mediante una vigilancia estrecha de sus operaciones. Sobre este tema, Alonso Mariscal señaló lo siguiente, en su tesis presentada en la Escuela Nacional de Jurisprudencia en 1898:

Lejos de ser hostil al ejercicio legítimo de la actividad humana, considerada desde el punto de vista de la libertad del trabajo, la intervención del poder público en las instituciones de crédito, por el contrario, es en extremo provechosa para el auge y prosperidad de esas instituciones, porque aleja del público la desconfianza, el justo temor que inspira toda empresa aventurada. Sabe el individuo que el gobierno ha autorizado a tal establecimiento para llevar a cabo determinadas operaciones y no vacila en contratar con él, pues fundadamente supone que su patrimonio no queda expuesto a otras pérdidas, que las que se originan de lo inevitable, de lo que no es dado prever a la inteligencia del hombre, del caso fortuito y la fuerza mayor que por doquiera lo persiguen.³⁵⁹

En el entendido de que la intervención del gobierno en las instituciones de crédito era en beneficio del público, una vez que fue publicada la Ley General, la Secretaría de Hacienda se dedicó a publicar decretos y circulares que en un primer momento tenían como objetivo hacer ciertas aclaraciones en cuanto a la presentación de documentación de los bancos con miras a eliminar viejos hábitos. Sin embargo, con el paso del tiempo, a partir de un estudio pormenorizado de aquellas circulares y decretos es posible advertir que poco a poco se comenzó a controlar cada vez más el sistema bancario mediante algunas estrategias como exigir a los bancos la publicación y envío de información a la Secretaría de Hacienda sobre sus cuentas,

³⁵⁹ MARISCAL, “Intervención del poder”, p. 23.

existencias en numerario y en metálico; vigilar estrechamente el cumplimiento de la nueva Ley a través de los interventores, controlar que la emisión y circulación de billetes no superaran los límites legales y finalmente poner límites al otorgamiento de concesiones a favor de la fusión de bancos.

La estricta vigilancia

El primer objetivo de la Secretaría de Hacienda fue conocer con exactitud la situación de los bancos para determinar si sus operaciones se desarrollaban dentro del nuevo marco legal. El 23 de junio de 1897 fue publicada una orden para que todas las instituciones bancarias presentaran tanto un corte de caja como un balance mensual. A decir de Limantour, el corte de caja solamente era una noticia del “debe” y “haber”, mientras que en el balance había que registrar el estado de los saldos de determinadas cuentas del activo y pasivo de la instituciones.

La publicación de la circular se debió a que los bancos existentes, avalados en el artículo 1 transitorio de la Ley, solamente entregaban a la Secretaría de Hacienda un corte de caja mensual y no sólo se negaban a la presentación de balances con información más detallada sobre sus operaciones, sino que tampoco dejaban que los interventores del gobierno tuviesen injerencia alguna en la presentación de la información al público. Como medida de presión, Limantour mencionó que el Banco Nacional, incluso sin estar obligado, había realizado sin contratiempos los balances mensuales.³⁶⁰ Antonio Hernández, gerente del Banco de Nuevo León, mencionó a Limantour que no era posible presentar el último día del mes ambos documentos puesto que “además de ser una tarea muy laboriosa, sucede que hay pequeñas diferencias y que siempre encontramos, las cuales entorpecen la terminación del balance, que no podemos cerrar sino hasta que los saldos de todas las cuentas queden perfectamente comprobados”, a lo que Limantour contestó que simplemente debía prever con mayor tiempo la elaboración de la documentación requerida y le conminó a acatar la orden puesto que era “de la más alta importancia que sean uniformes los documentos mensuales que todas las instituciones de crédito deben rendir a esta Secretaría”.³⁶¹

La petición de cortes de caja y balances mensuales tenían también como propósito establecer orden y uniformidad en la contabilidad interna del banco, para lo cual Limantour envió

³⁶⁰ *Boletín del Ministerio de Hacienda*, t. 12, pp.135-138.

³⁶¹ Antonio Hernández a José Y. Limantour, Monterrey, 13 septiembre 1898, AJYL.CDLIV.1ª.1883.26.6987. José Y. Limantour a Antonio Hernández, México, 21 septiembre 1898, AJYL.CDLIV.1ª.1883.26.6988.

formatos en los que debía verse toda la información correspondiente. Además, en aras de evitar el registro de información que no atañía directamente al banco en cuestión, la Secretaría de Hacienda ordenó que no debían computarse como efectivo en los cortes de caja las existencias de billetes de otros bancos y que tanto las barras como las monedas de oro y plata extranjeras debían ser valuadas según su cotización en el mercado, es decir al tipo del día. Aunado a procurar el registro de información propia del banco, esta orden estaba estrechamente ligada con el interés de mantener un límite a la emisión y circulación de billetes pues recuérdese que según la Ley General los establecimientos bancarios podían emitir por el doble de su existencia en caja.

La pretendida uniformidad de Limantour en cuanto a los cortes de caja y balances no fue cumplida a cabalidad por las instituciones bancarias. En 1901 nuevamente fue necesario establecer reglas generales para la presentación de la documentación, a través del establecimiento de diferencias entre uno y otro informe, recordar la prohibición sobre el registro de billetes de otros bancos y prohibir que figuraran en las existencias de caja cantidades que tuviesen disponibles en otros bancos. A decir de Limantour este celo por registrar pormenorizadamente tanto las existencias en caja como los datos sobre el activo y pasivo, tenía por objetivo informar al público sobre las garantías de los títulos de crédito expedidos por los bancos.³⁶²

Con el argumento de que la credibilidad y confianza de las instituciones de crédito estaban fincadas en el conocimiento del público sobre su desarrollo, Limantour hizo especial hincapié en que los Consejos de Administración, los interventores y los comisarios enviaran sus informes semestrales y anuales a la Secretaría de Hacienda para elaborar la *Memoria de Instituciones de Crédito* y mantener informado al público del mercado financiero nacional.

Las disposiciones anteriores pueden ser consideradas como un medio de vigilancia indirecta sobre las instituciones de crédito. En cuanto a la vigilancia directa, la Secretaría de Hacienda la llevó a cabo mediante sus interventores, quienes con el paso de los años comenzaron a cobrar mayor importancia, puesto que la Secretaría de Hacienda les dotó de mayores facultades.

Antes de la publicación de la Ley General, los bancos estatales eran intervenidos por los gobernadores, quienes recibían un sueldo directamente de los establecimientos.³⁶³ Esta práctica se prestaba a la colusión entre gobierno estatal y banqueros que afectaba la regularidad de operaciones y la efectiva vigilancia del Estado sobre el sistema bancario. Para evitar corruptelas,

³⁶² *Instituciones de Crédito*, p. 64.

³⁶³ M. Ahumada a José Yves Limantour, Chihuahua, 1 septiembre 1898, AJYL.CDLIV.1ª.1883.1.244.

los gobernadores perdieron el derecho a intervenir en la banca local y fueron sustituidos por funcionarios federales. A manera de hipótesis, es posible que aquella medida fuese parte de una estrategia para la ampliación y fortalecimiento de la esfera de acción del poder federal sobre el estatal en materia bancaria frente a la libertad de operaciones concedida por la Ley General, esto porque como señala Maurer, a lo largo del periodo porfiriano los banqueros establecieron estrechos lazos con las gubernaturas, como se verá más adelante.³⁶⁴

A partir de 1897, el nombramiento de los interventores se realizó mediante la presentación de una terna de aspirantes al Presidente, quien tomaba la última decisión en cuanto a quién ocuparía el cargo. Los aspirantes al puesto eran propuestos por sí mismos, por los titulares de otras secretarías y por los representantes o directores de los bancos al secretario de Hacienda. Estos últimos frecuentemente pedían a Limantour que intercediera por su favorito ante el Presidente, el cual generalmente era su pariente consanguíneo o político. La elección de un conocido tenía como propósito asegurar los intereses del banco, sin embargo para evitar que los interventores actuaran con parcialidad en el desarrollo de su labor, Limantour procuró colocar a los recomendados de los banqueros en un establecimiento distinto al que se les había postulado.³⁶⁵ Una vez que el interventor era elegido debía cambiar su residencia a la ciudad donde estuviese localizada la casa matriz de la institución intervenida, o a algún poblado que no estuviese a más de tres horas de distancia, para asegurar el cabal cumplimiento de sus funciones sin retrasos.

Hasta 1903 los interventores informaban sobre algunos bancos que sus operaciones habían sido realizadas con regularidad, que los bancos tenían la solvencia suficiente para asegurar el reembolso de sus títulos de crédito y que en algunas ocasiones debieron eliminarse a deudores calificados de dudosos o malos comercialmente hablando.

Desde 1903 la vigilancia fue más intensa puesto que hasta el momento los interventores se abocaban a la revisión mensual de los libros de contabilidad de las matrices, lo cual dejaba de lado la vigilancia sobre las sucursales y las agencias. De esa manera se estipuló que desde 1904 los inspectores debían presenciar diariamente la elaboración de los cortes de caja y exigir que el personal del banco les comunicara los datos, informes y asientos conducentes para comprobar que las existencias en metálico, la emisión y la circulación de billetes se ajustaban a los artículos 16 y 17 de la Ley General. Además, los interventores podían hacer uso de manera discrecional de

³⁶⁴ MAURER, *The power*, p. 41-42.

³⁶⁵ José Yves Limantour a Miguel Cárdenas, México, 16 mayo 1898, AJYL.CDLIV.1^a.1883.14.3457.

todas las facultades que les concedió la Ley General “para cerciorarse de que la circulación de los títulos de crédito no excede en ningún momento los límites permitidos”.³⁶⁶

Dado que no existía supervisión directa en las sucursales, esta debía ser ejercida por los empleados de la hacienda federal residentes en la población donde estuviese la sucursal designados por la Secretaría de Hacienda –generalmente eran administradores principales y subalternos del timbre y administradores de aduanas–³⁶⁷ quienes estarían bajo las órdenes del inspector titular. Aquellos funcionarios debían remitir a los interventores los cortes de caja y balances mensuales de las sucursales e incluso podían practicar cortes de caja de manera extraordinaria antes de terminado el mes. De esta manera la Secretaría de Hacienda formó una red de vigilancia con sus mismos funcionarios para asegurar el estricto cumplimiento de la Ley.

Las disposiciones dictadas sobre la continua supervisión de los interventores y funcionarios fiscales sobre las casas matrices y las sucursales provocaron la queja de algunos bancos porque implicaban la revisión de toda su documentación incluidos los libros de contabilidad. Dado que esta prerrogativa del gobierno no estaba considerada ni en la Ley General ni en los estatutos o concesiones, la reglamentación fue muy criticada pues tal parecía que el Estado ampliaba de manera exponencial sus atribuciones y restringía la supuesta libertad concedida en la Ley.

Limantour entonces se vio en la necesidad de establecer el principio general que desde 1903 regiría la intervención gubernamental sobre los bancos, probablemente también influenciado por el cambio de patrón monetario de referencia que ya se encontraba en preparación. Al respecto el secretario fue determinante, pues mencionó que “la intervención del gobierno en las instituciones de crédito es y debe ser absoluta, sin más restricción que la de no ingerirse en las operaciones del establecimiento ni en sus actos administrativos”.³⁶⁸ Lo anterior significaba que los inspectores podían hacer uso de las facultades concedidas por la Ley General y las concesiones, según las instrucciones recibidas por la Secretaría de Hacienda, con el objeto de asegurar el prestigio de los bancos al demostrar que aun con visitas extraordinarias sus operaciones eran legales. Según Limantour, ningún banco debía entorpecer el trabajo de los inspectores y los empleados fiscales, ya que a cambio de exenciones fiscales y el privilegio de emitir títulos de crédito otorgados a los bancos, el gobierno tenía el derecho de examinar sus

³⁶⁶ *Instituciones de Crédito*, p. 65-66.

³⁶⁷ AHB, SHCP, Oficios, carp. 5.

³⁶⁸ *MSHCP*, 1903-1904, p. 321.

libros y papeles para proteger los intereses del público que utilizaba sus bonos y billetes. Con lo anterior, una vez más la Secretaría de Hacienda avaló su derecho de injerencia en los asuntos bancarios con el argumento de que velaba por el bien público. Ante las quejas de Enrique Creel sobre los abusos que podrían cometer los interventores en la inspección diaria de las operaciones de los bancos y sucursales en caso de que la emisión de billetes estuviese próxima al límite legal, Limantour comentaba a Casasús que debía calmar las preocupaciones de Creel pues la intervención gubernamental lejos de afectar el prestigio de los establecimientos bancarios aumentaba su credibilidad. Además no se tenía que perder de vista que “hay motivos muy serios para creer que algunos bancos locales se exceden con frecuencia de los límites legales y que antes de practicar el corte de caja del fin de mes refuerzan artificial y momentáneamente sus existencias, para presentar al interventor la situación de la caja como ajustada a las prescripciones legales”.³⁶⁹

Limantour también mencionaba que si bien la disposición de diciembre de 1903 había conferido atribuciones inspectoras a los empleados de Hacienda, estos no eran propiamente interventores puesto que no se les había dotado de todas las facultades legales. El objetivo de esta orden había sido proporcionar personal auxiliar a los interventores para llevar a cabo una vigilancia eficaz y permanente sobre los cortes de caja ordinarios y extraordinarios de las sucursales mediante la revisión de cualquier papel, libro o documento de las mismas. Al mismo tiempo las nuevas disposiciones darían a la clientela nuevas garantías de solidez y respetabilidad a los establecimientos.

Para redoblar los esfuerzos de vigilancia sobre el sistema bancario el 1 de octubre de 1904 se estableció la Inspección General de Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros. La tarea de la nueva institución era vigilar los establecimientos respectivos así como al personal de interventores, quienes estarían bajo las órdenes de un inspector general. El titular de la institución gozaría de amplias facultades pues podía asistir, cuando lo creyese conveniente, al corte de caja y comprobar los balances de cualquier banco, así como ordenar la elaboración de cortes de caja extraordinarios y la realización de visitas extraordinarias a casas matrices, sucursales y agencias.³⁷⁰ Cuando el inspector general no podía realizar personalmente la visita extraordinaria

³⁶⁹ José Y. Limantour a Joaquín Casasús, México, 14 de enero de 1904, AJYL.CDLIV.2^a.1904.5.14.

³⁷⁰ MIC, 1904-1906, t. I, v. I, p. 8.

ordenaba que los interventores las realizaran con las siguientes instrucciones, cuyo número y especificidad dependían de las sospechas o noticias que se tuviesen de la institución a intervenir:

1. Inspeccionar el libro de caja a fin de comprobar el ingreso a las arcas del establecimiento de depósitos especiales.
2. Averiguar si el banco no había infringido las disposiciones de los artículos 111 y 112 de la Ley General
3. Averiguar si el banco había cumplido estrictamente con las disposiciones del artículo 29.
4. Tomar nota de las cuentas personales que llevara el banco a los principales accionistas por operaciones de préstamo o descuento.
5. Ver si entre los billetes de otros bancos figuran vales de alguna institución de crédito.
6. Revisar minuciosamente los documentos de cartera, examinando a cuánto ascienden los créditos que directa o indirectamente adeudan al banco los individuos del consejo de administración.
7. Ver qué clase de valores constituyen las prendas que sirven de garantía a préstamos efectuados.
8. Tomar nota de los fondos públicos, acciones y bonos de inmediata realización y si los valores con que figuran en su cuanta son los que sirvieron para el último balance anual del banco.
9. Revisión minuciosa de los deudores que figuran bajo las cuentas denominadas cuentas corrientes deudoras, para ver si no hay deudores que ya figuren en los documentos de cartera.
10. Investigar por qué teniendo el banco un capital de seis millones de pesos, no tiene más depósitos reembolsables a la vista que unos cuantos millones de pesos.
11. Revisar al minuciosamente los depósitos a más de tres días vista.
12. Examinar si en las cuentas corrientes acreedoras no había cuentas ficticias y si en las mismas figuraban como acreedores personas que en las cuentas corrientes deudoras o en los deudores de cartera tenían créditos a su cargo
13. Ver si en la existencia de caja figuraban valores o cheques con fechas posteriores al asiento de caja.³⁷¹

Para realizar la visita se le concedían al interventor todas las facultades ordinarias y extraordinarias dispuestas por la ley, es decir podía exigir la correspondencia, actas, escrituras y cualquier papel del banco. Cabe mencionar que el artículo 118 facultaba a los interventores con las mismas atribuciones que los comisarios de las sociedades anónimas para la comprobación de las partidas de los balances comparando para tal efecto los libros de los saldos de cuentas. El artículo mencionaba que los interventores no podían exigir la presentación de correspondencia, actas y escrituras, “a no ser por virtud de acuerdo especial de la Secretaría de Hacienda para cada caso”. Las disposiciones de la Secretaría de Hacienda sobre las atribuciones de su personal vigilante demuestran que la institución hizo una aplicación rigurosa de la Ley General al aprovechar sus resquicios para engrandecer su control sobre las instituciones financieras.

Luis Manero y Escobedo fue designado como primer inspector general. Sin embargo, a los pocos meses de su nombramiento fue sustituido Luis G. De la Canal, quien llevó a cabo su encargo con gran celo. Durante 1906 de la Canal efectuó varias visitas extraordinarias, entre las que destaca la realizada al Banco de Guanajuato por las suspicacias que provocó. Según testimonios de la época, el personal del Banco de Guanajuato tenía cierto temor de la inspección realizada puesto que se había hecho de una forma jamás vista ya que, en presencia del gerente, el

³⁷¹ MIC, 1904-1906, t. III, p. 63, 305.

interventor y el comisionado de la Canal, practicó un minucioso examen de los libros de contabilidad y todos los documentos existentes en el banco. Frente a las constantes quejas y temores, Limantour expresó que el inspector tenía instrucciones suyas de hacer visitas intempestivas a los bancos y por ser ésta una disposición de carácter general no había motivo de preocupación en cuanto a la comprobación meticulosa de las operaciones del banco, por lo que éste tuvo que sujetarse a la revisión gubernamental, la cual al parecer no reveló ninguna anomalía.³⁷²

Luis G. de la Canal fue sustituido dos años después por Enrique Martínez Sobral quien desarrolló su gestión con el mismo celo que su antecesor. La visita al Banco de Jalisco en 1907 también originó molestias en el personal del mismo, puesto que el inspector general había dispuesto que en los libros de contabilidad debía figurar una nueva partida denominada “valores pendientes de liquidación”, cuyo monto desequilibraba de manera desproporcionada el activo y pasivo de la institución, al mismo tiempo que elevaba artificialmente las utilidades del banco. Felipe Robleda, comisario del banco, consultó a Limantour sobre el cumplimiento de la orden del inspector puesto que consideraba que no era posible su ejecución, ya que los montos considerados por Martínez Sobral como “valores pendientes” habían sido registrados en otro rubro. La alteración a los libros de contabilidad causó tal molestia en el Consejo de Administración y el comisionado que este pedía a Limantour que

se despreocupe usted respecto a la marcha actual del Banco de Jalisco y que usando de su indiscutida autoridad moral, haga que se despreocupe del mismo modo el personal superior de la Secretaría de Hacienda, que por algún capítulo tenga que intervenir en los asuntos de los bancos foráneos. Yo garantizo a usted que hoy es completamente regular el manejo de la institución de que se trata, tanto por parte del consejo como por la del gerente, lo cual me consta por la vigilancia que con la debida escrupulosidad ejerzo en cumplimiento de los deberes y derechos que da el código de comercio a los comisarios y que si algún día advirtiera algo indebido y no lograra evitarlo con mis reflexiones y consejos por completo alguno permitiría que pasara inadvertido y pondría el mejor remedio que una prudente rectitud me aconsejara.³⁷³

La estrecha vigilancia del gobierno sobre las instituciones de crédito no fue del todo bien recibida. Los consejos de administración, gerentes y comisarios generalmente entorpecían las actividades de los interventores quienes hacían sentir con mayor fuerza el control del poder

³⁷² Fernando Pimentel y Fagoaga a Limantour, Guanajuato, 26 enero 1906, AJYL.CDLIV.2^a.1906.8.98. Enrique Baz a Limantour, Guanajuato, 31 enero 1906, AJYL.CDLIV.2^a.1906.8.12. Limantour a Enrique Baz, México, 3 febrero 1906, AJYL.CDLIV.2^a.1906.8.12.

³⁷³ Felipe Robleda a Limantour, Guadalajara, 18 mayo 1907, AJYL.CDLIV.2^a.1907.5.73.

estatal al ejercer las facultades ordinarias y extraordinarias concedidas por la Ley General. El principal punto de discusión fue, además de la extrema revisión de la documentación de los bancos, que los consejeros e inspectores discrepaban en cuanto a la delimitaciones de funciones entre los interventores, los comisarios y el gerente, puesto que en ocasiones los dos últimos elaboraban los cortes de caja y los balances sin la participación de los agentes del gobierno. Para fortalecer aún más la red de vigilancia establecida por la Secretaría de Hacienda, en 1905 Limantour otorgó como incentivo a los administradores del timbre un pago de honorarios por cada visita realizada a las sucursales bancarias de su demarcación e incluso mandó a representantes de la misma Secretaría investidos de facultades extraordinarias cuando había sospechas de mala administración en los bancos.

La red de vigilancia al parecer tuvo eficacia en sus labores, pues según los informes presentados hasta 1904, algunos bancos como el de Aguascalientes y Chiapas habían incurrido en faltas, como que los consejeros eran parte de los deudores del banco y que el Consejo de Administración estaba compuesto en su mayoría por personas que formaban parte del poder ejecutivo del estado, lo cual estaba prohibido.³⁷⁴

En cuanto al primer punto, el artículo 111 de la Ley General establecía que durante el primer año de actividad los miembros del Consejo de Administración no podían hacer operaciones por las cuales resultaran deudores del banco, al término de aquel plazo podían realizarlas a condición de estar asociados con otra firma de probada solvencia o de presentar una garantía colateral por el doble del adeudo. De esa manera, en términos formales la participación de consejeros como accionistas no estaba del todo prohibida o al menos no de manera permanente. A decir de Haber y Maurer este resquicio legal fue aprovechado al máximo por las oligarquías locales quienes en buena medida consideraban que el bancario era también un negocio familiar y clientelar. Los autores refieren que aquella participación, junto con la costumbre muy difundida del préstamo de los fondos bancarios a sus propios directores o sus parientes (*insider lending*), fue una práctica que tenía como finalidad aminorar ciertos riesgos – como la falta de información financiera sobre los posibles sujetos de crédito y la falta de seguridades sobre los derechos de propiedad–, al mismo tiempo que fungía como táctica de reforzamiento sobre los montos otorgados y sus garantías a personas de conocida solvencia.³⁷⁵

³⁷⁴ MIC, 1904-1906, t. III, p. 256, 289.

³⁷⁵ MAURER y HABER, “Related lending”, pp. 554, 563. HABER, RAZO y MAURER, *The politics*, p. 92.

Maurer y Haber mencionan que el *insider lending* no necesariamente fue un factor negativo para el desarrollo de la banca por lo que de cierta manera fue tolerado por el gobierno. Sin embargo, frente a las anomalías informadas por los interventores, desde 1903 la Secretaría de Hacienda tomó cartas sobre el asunto y redobló sus esfuerzos por mantener las operaciones bancarias dentro de la Ley. Al respecto, el caso que resulta más significativo es el de los bancos yucatecos. En 1905 Limantour comentaba a Roberto Núñez que estaba al tanto que la cartera estaba compuesta por firmas de los consejos de administración y sus compañeros, de lo que mencionó “no debemos perder de vista este mal, porque si el henequén volviese a los precios bajos de otras veces antes de que la oligarquía bancaria haya podido realizar parte de sus valores para reducir en fuerte proporción sus obligaciones para con los bancos, los dos establecimientos no podrían resistir seguramente la crisis”. Para prevenir aquel peligro, Limantour recomendó a su subalterno que “en cuanto dependa del gobierno no se traigan más negocios a esa plaza por algún tiempo”.³⁷⁶ No obstante, la situación prosiguió por lo que el secretario actuó de manera más estricta, ya que ordenó que se evitara la cotización de las acciones bancarias yucatecas en París. En la coyuntura de la crisis de 1907, Limantour explicaba a Eduardo Noetzlin las medidas que había tomado y la forma en que éstas contribuyeron a paliar una situación que era grave pero que pudo haber sido desastrosa.

Entre paréntesis, diré a Ud. que nunca he tenido gran confianza en los dos bancos yucatecos, y que hace tiempo me sospechaba que su administración dejaba mucho que desear. Las restricciones que la ley impone a los interventores del gobierno y que prácticamente nulifican la vigilancia de las operaciones ajenas a la emisión de billetes, así como las escasas aptitudes del personal que ha desempeñado esos cargos en dichos bancos, me obligaron a enviar un representante del ministerio, con facultades excepcionales para practicar una visita de libros y documentos, y así es como llegué a averiguar que *una gran parte del capital de los bancos estaba en manos de los consejeros y de sus familias, parte con garantías colaterales y parte a descubierto. Di a Ud. entonces también la voz de alarma con respecto al Banco Yucateco para evitar la cotización oficial en París, de sus acciones y me apliqué, desde luego, en concierto con el Banco Nacional y el Banco Central, a buscar remedio a la situación.* Los señores Escalante y Peón Contreras tuvieron que doblar las manos y ponerse enteramente a nuestra disposición, lo que ha facilitado algún tanto nuestra labor, y espero que, ayudados por el gobierno del estado de Yucatán, lograremos evitar un fuerte sacudimiento, ya que no es posible contener la crisis que la inmovilización de muchos millones de pesos tenía forzosamente que producir en la península yucateca y aun algo fuera de ella.³⁷⁷

³⁷⁶ José Yves Limantour a Roberto Núñez, París, 25 junio 1906, AJYL.CDLIV.2^a.1906.2.56.

³⁷⁷ José Yves Limantour a Eduardo Noetzlin, México, 22 junio 1907, AJYL.CDLIV.2^a.1907.18.20.

El caso anterior denota que si bien los auto préstamos eran una práctica difundida entre los banqueros porfirianos, lo cierto es que éstos no fueron tolerados en la medida que ponían en peligro las disponibilidades y capacidad de pago de títulos emitidos por los bancos, ya que era deber del Estado asegurar y garantizar el reembolso de vales, bonos y billetes al público en general. La vigilancia sobre los auto préstamos fue mucho más estricta a causa de la crisis de 1907, como se verá más adelante.

Ahora, en cuanto a la participación de los gobernadores en las mesas directivas de los bancos, los contratos de concesión contenían la cláusula siguiente: “no podrán ser miembros del Consejo de Administración, ni gerentes del banco funcionarios o empleados del poder ejecutivo del estado, ni los de la Federación que desempeñen sus funciones en el mismo estado. Esta prohibición se hará extensiva a los funcionarios y empleados de los estados en que el banco llegue a establecer sucursales”. Como refiere la historiografía sobre la banca regional, tal parece que aquella disposición no fue cumplida a cabalidad pues era común la participación de gobernadores en los consejos de los bancos. José Vicente Villada y Juan Manuel Flores no sólo eran gobernadores y accionistas de los bancos de Estado de México y Durango respectivamente, sino que fungieron en diversos momentos como presidentes de los establecimientos. Enrique Creel, por su parte fue gobernador de Chihuahua, accionista y presidente de los bancos del estado, al tiempo que el gobierno le otorgó las concesiones para fundar el Banco Central (1898) y el Banco Agrícola e Hipotecario (1900).³⁷⁸

La cláusula mencionada estaba dirigida a evitar la colusión entre el poder político y el económico en los estados de la república. Sin embargo como es bien sabido, no había una clara distinción entre ambos durante el Porfiriato, ya que los gobernadores solían ser también grandes empresarios de sus regiones. Hasta el momento de la investigación no he localizado disposiciones en contra de aquella trasgresión a la ley, lo que sugiere que en buena medida esta práctica sí fue tolerada pues como menciona Maurer, la reputación personal de los accionistas también ejercía impacto en el prestigio general de las instituciones bancarias.³⁷⁹ Otro factor que también pudo influir en la tolerancia de Limantour sobre la relación gobierno estatal–banco local fue aquella idea que expresó en el *Informe* de 1897, donde mencionaba que una de las principales ventajas del sistema plural bancario adoptado en México era que los bancos locales estarían manejados

³⁷⁸ CERUTTI y MARICHAL, *La banca regional*, pp. 200, 224, 271.

³⁷⁹ MAURER y SHARMA, “Enforcing property”, p. 951.

por quienes tenían sus intereses en las localidades, algunos de los cuales formaban parte de su círculo más cercano de amistades y colaboradores, como fue el caso de Enrique Creel.

La supervisión gubernamental sobre las instituciones de crédito reveló las irregularidades anteriormente señaladas por lo que, Limantour redobló los esfuerzos para mantener a los bancos dentro de los límites de la Ley mediante los inspectores y visitas extraordinarias. Para ello también fue necesario establecer una distinción entre los bancos reglamentados por el Estado y casas mercantiles o compañías bancarias. En mayo de 1905, la Secretaría dispuso que solamente las sociedades anónimas legalmente constituidas con concesión gubernamental y las sociedades anónimas extranjeras con sucursales en la república bajo leyes mexicanas tenían derecho a utilizar la palabra “banco”, toda sociedad anónima sin concesión o permiso de la Secretaría de Hacienda dedicada al crédito estaba excluida del uso de esa palabra en su denominación. Al parecer fue importante hacer esta distinción porque en la ciudad de México en 1905 existían los siguientes bancos y casas comerciales: Banco Agrícola e Hipotecario, Banco Alemán Transatlántico, Banco Americano, Banco Central Mexicano, Banco de Londres y México, Banco Internacional e Hipotecario de México, Banco Mexicano del Trabajo, Banco Nacional de México, Compañía Bancaria Católica de México, Compañía Banquera Mexicana, Mexican American Banking, Descuento Español, International Banking Corporation, Mexico City Banking Company, The United States Banking, United States & Mexican Trust.³⁸⁰

La Secretaría de Hacienda ensanchó sus funciones supervisoras mediante el aprovechamiento de ciertos resquicios legales que le permitieron intervenir en la administración interna de los bancos, con lo que la libertad concedida por la Ley quedaba en entredicho. Limantour justificó esa intervención al destacar que era en beneficio del público y del incremento de confianza sobre los bancos, los cuales gozarían de libertad y privilegios, siempre y cuando ajustaran sus actividades a los preceptos de la Ley General y las disposiciones de la Secretaría de Hacienda. Al respecto Juan Favre, mencionaba que “la vida de los bancos depende del secretario de Hacienda, no sólo en circunstancias excepcionales, sino en todas las fases ordinarias de su desarrollo”.³⁸¹

Como es posible advertir, la vigilancia sobre las instituciones de crédito obedeció a un principio preventivo, sin embargo cuando aquellas cometían faltas en contra de la Ley, se

³⁸⁰ *Directorio Oficial Bancario de México*, p. 215-216.

³⁸¹ FAVRE, “Balance de las instituciones”, p. 251.

aplicaron castigos indirectos como visitas extraordinarias o prohibición de cotización de bonos en los mercados extranjeros, pues además del cese de la concesión en el ordenamiento legal no se contemplaron otro tipo de medidas de tipo correctivo para asegurar su observancia.

El control de la emisión y circulación de billetes

Durante los años ochenta y noventa del siglo XIX, algunos economistas y políticos consideraban que el billete de banco no era moneda en sí mismo, más bien era un título de crédito que al representar un valor debía estar respaldado en numerario. El billete a la vista y al portador representaba una promesa de pago cuya aceptación dependía de la solidez y solvencia del establecimiento emisor para reembolsarlo, de ahí que el Estado debía exigir a los bancos emisores las garantías suficientes que asegurasen aquel reintegro. La Ley General de Instituciones de Crédito estipuló en los artículos 16 y 17 que la emisión de billetes no podía exceder del triple del capital efectivamente pagado ni tampoco podía, sumada a los depósitos reembolsables a la vista o a un plazo no mayor de tres días, exceder el doble de la existencia en caja en dinero efectivo o barras de oro y plata. En los depósitos reembolsables a la vista o con un aviso previo no mayor de tres días, no estaban considerados los depósitos en cuenta corriente y con intereses recíprocos o diferenciales aun cuando los depositantes tuviesen el derecho de girar cheques. Limantour consideraba que si bien las disposiciones de la Ley en cuanto a la emisión de billetes eran restrictivas, había que actuar con cautela para evitar los excesos de la emisión y las exigencias del público sobre los bancos para el pago de obligaciones a corto plazo.

Las primeras medidas de la Secretaría para controlar la emisión de billetes estaban dirigidas a reforzar las actividades de los interventores referentes a la autorización con su firma de los títulos de crédito y a cuidar que el monto de los mismos puestos en circulación no excediera la cantidad que cada banco tuviese derecho a emitir. De esa manera se dispuso que dada la gran cantidad de billetes de diez pesos existentes en los bancos, los interventores podían legalizarlos con su firma autógrafa o bien con un facsímil de ella impreso por la oficina del timbre. En cuanto a los billetes cuyo valor superaba los diez pesos, los interventores no debían autorizarlos con su firma sino a medida que comenzaran a circular, esto para garantizar la proporción legal de la emisión con la existencia en efectivo o en barras de oro y plata. Con el mismo objeto, desde 1904 los interventores debían enviar mensualmente a la Secretaría de

Hacienda información exacta sobre la circulación de la moneda fiduciaria a partir de la comprobación de las cantidades de billetes, bonos hipotecarios o bonos de caja emitidos por el banco intervenido; en este informe no debían ser consideradas las existencias en manos de las agencias que no dependiesen directamente del banco y las de los corresponsales, puesto que el cómputo de estos capitales indirectamente permitirían que los bancos elevaran el monto de su emisión.³⁸²

El segundo gran objetivo de la Secretaría de Hacienda fue controlar la circulación y emisión de billetes bajo los límites establecidos por la Ley. Al respecto Limantour se vio con dos problemas a enfrentar, el primero eliminar la tensión entre el Banco Nacional y los bancos estatales en cuanto a la circulación y canje de sus billetes y el segundo procurar que la emisión estuviese no sólo dentro de los límites de la Ley General, sino hacer los ajustes necesarios para que no contradijese la Ley Monetaria de 1905.

El Banco Nacional de México vs. Los bancos estatales

A partir del establecimiento del principio de pluralidad en el sistema bancario mexicano el gobierno tenía como propósito dotar a los estados de la república de instituciones de crédito para el fortalecimiento de sus operaciones mercantiles e hipotecarias, con lo cual aparentemente se dio fin al monopolio del Banco Nacional de México. A pesar que la Ley General dotó de exenciones y privilegios a los nuevos bancos, entre los que se encontraba la emisión de billetes, el monopolio del Banco Nacional de México no estaba del todo erradicado, puesto que el gobierno mantuvo la disposición de que en las oficinas federales solamente serían aceptados los billetes de aquella institución. Con lo anterior es posible decir que el gobierno intentó restringir la circulación de los billetes estatales a los límites de su territorio o de algunos estados aledaños en donde los bancos locales estuviesen autorizados a establecer sucursales.

Pese a las restricciones de la circulación fiduciaria estatal, los billetes de los estados comenzaron a ser aceptados por el público de otras jurisdicciones, que los utilizaba no sólo para la realización de sus operaciones financieras sino para el pago de ciertos impuestos. Frente a ello, los directores del Banco Nacional de México reaccionaron negativamente puesto que en algunas regiones dieron la orden a los encargados de sus sucursales de no aceptar ni reembolsar en

³⁸² MIC, 1897-1899, t. 1, p. 63. *Boletín del Ministerio de Hacienda*, t. 13, p. 15. *Instituciones de Crédito*, p. 69-70.

metálico billetes de otros bancos. La actitud del Banco Nacional de México fue vista como una conflagración contra los bancos locales, por lo que en 1898 Antonio Hernández, director del Banco de Nuevo León, planteó la necesidad de realizar una alianza bancaria para protegerse de las hostilidades del Banco Nacional y para asegurar que sus billetes fuesen aceptados a la par en cualquier parte del país. Hernández envió una circular a los bancos de emisión estatales para sumarse a la iniciativa donde todos ellos se obligaran a

cultivar entre sí relaciones amistosas en todos los negocios; recibir a la par los billetes emitidos por los bancos aliados; no remitir los billetes redimidos a los bancos emisores, pagar el importe y los gastos de remisión con cheques sobre el domicilio del banco o remitente o sobre la ciudad de México a la par; abrir a los bancos pertenecientes a la alianza un crédito en blanco en cuenta corriente libre de comisión e intereses hasta por diez mil pesos, reembolsables en el curso de un mes, ya fuese con cheques sobre el domicilio del banco acreedor o sobre la ciudad de México a la par; y procurar incorporar en la alianza el mayor número de bancos existentes y de lo que en lo sucesivo se establezcan.³⁸³

La iniciativa de Hernández fue aceptada por los bancos de Chihuahua, Durango, San Luis Potosí, Estado de México, Coahuila y Zacatecas y enviada a Limantour para que realizara los comentarios correspondientes. Al recibir el documento, Limantour mencionó que si bien estaba de acuerdo en lo general con establecer lazos de solidaridad y apoyo entre las instituciones bancarias, no estaba a favor de la conformación de la alianza si su fin último era constituir una ofensiva contra el Banco Nacional de México puesto que ello generaría mayores tensiones. Hernández respondió que las hostilidades venían de parte del Banco Nacional de México, no de los locales, quienes incluso deseaban que los bancos del Distrito Federal participaran en la alianza a favor de la armonía financiera y en beneficio del público. Limantour, persuadido de los peligros que el pacto podría generar en las relaciones entre el Banco Nacional de México y el gobierno, pidió a Hernández aplazar la reunión de banqueros locales, a lo que aquél accedió con renuencia.³⁸⁴

La proyección de la alianza bancaria reveló uno de los grandes vacíos de la legislación respectiva, el referente al mecanismo de intercambio de billetes estatales fuera de su jurisdicción. Ante la incapacidad del gobierno para solucionar aquel problema, el banquero norteno Enrique

³⁸³ Antonio Hernández a José Y. Limantour, Monterrey, 14 febrero 1898, AJYL.CDLIV.1^a.1883.26.6962.

³⁸⁴ José Y. Limantour a Antonio Hernández, México 4 abril 1898, AJYL.CDLIV.1^a.1883.6967. José Y. Limantour a Antonio Hernández, México, 18 abril 1898, AJYL.CDLIV.1^a.1883.6968. Antonio Hernández a José Y. Limantour, Monterrey, 23 abril 1898, AJYL.CDLIV.1^a.1883.6969.

Creel ideó la creación del Banco Central Mexicano para asegurar el cambio de billetes estatales a la par en la ciudad de México. Dado que por ley los bancos de emisión locales no podían establecer sucursales en la capital del país, la nueva institución fue establecida como banco refaccionario, aunque no necesariamente realizaba las operaciones de préstamo correspondiente a esta categoría, por lo que fue una institución *sui generis*.³⁸⁵ Según Jaime Gurza, aunque el gobierno estaba consciente de que la institución funcionaría como una agencia de los bancos locales “no solamente no se opuso a que el Banco Central solapadamente tuviera ese carácter, sino que comprendiendo que la unión de los bancos locales era un progreso en nuestro sistema bancario favoreció la idea de la creación del banco otorgándole su concesión, facilitando su establecimiento”.³⁸⁶

Una vez fundado el Banco Central, los representantes de los bancos Mercantil de Veracruz, Nuevo León, Minero de Chihuahua, Yucateco, Estado de México, Coahuila, San Luis Potosí, Durango, Comercial de Chihuahua, Zacatecas, Jalisco, Sonora y Occidental de México establecieron que habría dos series de acciones. La serie A representaba el capital suscrito por los accionistas y la serie B el capital de los bancos, las instituciones tenedoras de esta última tendrían algunos privilegios como no pagar comisiones sobre cobranzas o sobre el movimiento de su cuenta.³⁸⁷

Aunque se pretendía que la creación del Banco Central eliminara las tensiones entre el Banco Nacional de México y los bancos estatales, aquellas no cesaron. De 1900 a 1901 los bancos de emisión locales enviaron peticiones a la Secretaría de Hacienda para que obligara al Banco Nacional a aceptar sus billetes en las sucursales. Los bancos locales reclamaban que el Banco Nacional echaba mano de distintas argucias para detener la aceptación de sus billetes en el público, entre las que se encontraba la negativa a reembolsarlos en numerario o el acaparamiento de billetes en sus cajas. El Banco Mercantil de Veracruz enfrentó el cese de la aceptación de sus billetes mediante el establecimiento de un acuerdo con el Banco Nacional por el que éste entregó fuertes sumas en préstamo a distintas casas comerciales veracruzanas. Al mismo tiempo que se fincó como banca de gobierno estatal al comprometerse a arreglar los bonos del gobierno del estado que detentaba la firma bancaria de Hugo Scherer, con lo que logró la aceptación de sus

³⁸⁵ Como apuntan Marichal y Cerutti, el proyecto del Banco Central fue exitoso no sólo porque se establecería un mecanismo para el intercambio de billetes estatales sino porque existía una gran disponibilidad de capitales regionales y extranjeros que apoyaron su instalación. MARICHAL y CERUTTI, *La banca regional*, p. 29-31.

³⁸⁶ GURZA, *Nuestros bancos*, p. 51.

³⁸⁷ GURZA, *Nuestros bancos*, pp. 50-51.

billetes en las oficinas de contribuciones.³⁸⁸ Cabe mencionar que aunque las quejas de los banqueros veracruzanos llegaron a oídos del secretario de Hacienda, este no tomó parte en el conflicto de intereses.

Olegario Molina, accionista del Banco Yucateco, mencionaba que hasta 1901 esta institución había acordado con el Banco Nacional el cobro de sus billetes con giros sobre México y Nueva York, hasta que el nuevo director de la sucursal ordenó el cese de esta práctica, con lo que la relación de cordialidad entre ambas instituciones terminó. Los accionistas del Banco Yucateco acusaron al Banco Nacional de acaparar sus billetes para sacarlos de circulación y acrecentar sus negocios en la región en detrimento de la institución local. La tensión entre los dos bancos fue tal que el Banco Nacional amenazó con cobrar todos los billetes que el Yucateco poseyera con el fin de descapitalizarlo. Molina mencionaba que aquella decisión acrecentaría el “espíritu de localismo, con lo cual se facilitarían más y más el aumento del capital social del Banco Yucateco, quien contando con el favor del público, acabaría por absorberse los negocios del Banco Nacional”. Pese a las veladas amenazas del Banco Yucateco, finalmente el Banco Nacional decidió no recibir sus billetes en las sucursales del estado lo que acrecentó todavía más el conflicto institucional. Gustavo Struck, gerente del Banco Nacional de México, mencionaba que las acusaciones de Molina eran falsas y que incluso el Banco Yucateco solía reembolsar parcialmente los billetes del Banco Nacional con moneda fraccionaria, lo cual iba en contra de la ley puesto que debían pagarse con pesos fuertes; además recordaba a Molina que según la ley las sucursales no estaban obligadas a reembolsar billetes de otros bancos. Limantour no tomó parte del conflicto aunque hizo una petición a Molina de sopesar los argumentos de Struck para no aceptar los billetes del Yucateco en la sucursal del Banco Nacional de México.³⁸⁹

Yucatán no fue el único estado que mantuvo relaciones conflictivas con el Banco Nacional de México por el reembolso de billetes. Los directores del Banco Occidental (Sinaloa) enviaron sus quejas a Limantour sobre que la sucursal del Banco Nacional no aceptó sus billetes ni los de otros bancos, lo que provocó un pánico en el comercio del puerto de Mazatlán cuyos miembros acudieron al reembolso de sus billetes. Carlos Varona, director del Banco Nacional, mencionó que había llegado a tal determinación por la alta concentración de billetes de otros

³⁸⁸ LUDLOW, “El Banco Mercantil”, pp. 155-158.

³⁸⁹ Olegario Molina a José Y. Limantour, Mérida, 31 octubre 1901, AJYL.CDLIV.2ª.1901.13.25024. Gustavo Struck a José Y. Limantour, México, 23 noviembre 1901, AJYL.CDLIV.2ª.1901.6.22377. José Y. Limantour a Olegario Molina, México, 27 noviembre 1901, AJYL.CDLIV.2ª.1901.13.25034.

bancos en las cajas del Banco Nacional que llegaban a ellas por vía de las aduanas. El problema consistía en que si los billetes eran reembolsados a la par en metálico disminuirían las existencias del mismo en el Banco Nacional.

A diferencia del caso de Yucatán, en el de Mazatlán, Limantour comentó a Varona que a cambio de cesar la aceptación de los billetes hubiese dispuesto el reembolso diario de los mismos en los bancos locales “pues de esta manera se habría evitado el pánico y se le habría quitado a la medida tomada por el Banco Nacional cierto carácter de hostilidad que tuvo en la forma que se dio”.³⁹⁰ Según Varona el Banco Occidental había inundado la plaza con sus billetes, lo que dificultaba el reembolso de los mismos en la sucursal del Banco Nacional, por lo que “para facilitar al Occidental el cambio, consentimos en tomarle en el puerto de Altata y aún a bordo de los vapores los pesos que enviaba a San Francisco y que recibía de la Casa de Moneda de Culiacán, pagando nosotros una parte de los gastos y entregándole en cambio su papel”.³⁹¹ No obstante, estos acuerdos no dieron el resultado esperado, por lo que Varona tomó la drástica decisión de cesar la aceptación de billetes locales en las sucursales de Mazatlán y Guaymas.

Ante las constantes quejas del personal del Banco Occidental, Limantour mencionó que si bien no estaba de acuerdo con la manera de actuar del Banco Nacional, dado que incurrió en hostilidades innecesarias, el conflicto había develado ciertas irregularidades de aquella institución. En primer lugar, el aumento del capital del Banco Occidental había sido ficticio porque muchos de sus accionistas no cubrieron el monto en efectivo sino que firmaron pagarés a favor del banco por la cantidad correspondiente. Además, el secretario tenía noticias que el Banco Occidental había emitido más billetes de los que estaba autorizado, por lo que sospechaba que “no se hubiese desplegado el suficiente tacto para ir graduando paulatinamente la circulación de billetes y a medida que lo fueran exigiendo el volumen de los negocios y la capacidad de absorción del público”.³⁹² El conflicto no fue solucionado sino hasta 1906, cuando la casa comercial “Somellera Hermanos” de Mazatlán envió quejas al secretario sobre que el Banco Nacional no había aceptado a la par los billetes del Banco Occidental en la aduana. Finalmente la resolución fue favorable al Banco Nacional, la Secretaría de Hacienda justificó su actuar al determinar que

³⁹⁰ José Y. Limantour a Carlos Varona, México, 26 marzo 1901, AJYL.CDLIV.2^a.1901.6.21947.

³⁹¹ Carlos Varona a José Y. Limantour, México, 25 marzo 1901, AJYL.CDLIV.2^a.1901.6.21946.

³⁹² José Y. Limantour a Francisco Sevilla, México, 2 abril 1901, AJYL.CDLIV.2^a.1901.6.22348.

- I. La sucursal del Banco Nacional de México en ese puerto ha obrado con pleno derecho al rehusarse a reembolsar a la par billetes que no correspondían a su emisión local de conformidad con el artículo 23 de la Ley General de Instituciones de Crédito.
- II. Las sucursales de los bancos de emisión establecidas en la república no están obligadas a efectuar sus pagos precisamente en billetes de su resello particular o en numerario, sino cuando el público interesado así lo exija en el momento de cobrar, pudiendo, en caso contrario, hacer uso de billetes de las demás sucursales, de su matriz o de cualquier otro banco, sin que por ellos se disputen obligadas a su redención en numerario, lo cual corresponderá en todo caso a la primera oficina que con su resello o marca especial los puso en circulación.³⁹³

La postura de Limantour frente al conflicto interinstitucional sobre la aceptación de billetes revela cuestiones importantes. En primer lugar que pese al cuidadoso estudio realizado para la organización del sistema bancario mexicano, la Ley resultante no implantó un mecanismo de intercambio de billetes, factor necesario en un sistema plural. Ante aquel vacío legal, Limantour explicó a Eduardo Noetzlin que una posible solución al problema sería el establecimiento del sistema canadiense de liquidación de billetes.³⁹⁴ Cabe mencionar que a partir de 1890 los bancos canadienses acordaron el establecimiento de agencias para el reembolso de billetes en los principales centros comerciales del país, en las cuales cada banco cambiaba los billetes de otros que tuviesen en su poder como si fuesen cheques endosados.³⁹⁵ El sistema canadiense de *clearing houses* no fue establecido en México, por lo que el cambio de billetes fue un problema constante al que el gobierno no dio solución. A manera de hipótesis es posible que Limantour evitara tomar medidas legales dirigidas a solucionar el problema de canje de billetes porque de esa manera podía controlar la circulación fiduciaria local, la cual por ley debía restringirse a los límites estatales, al mismo tiempo que respetaba el privilegio del Banco Nacional en cuanto a la circulación nacional de sus billetes.

La Reforma Monetaria y el sistema bancario

Hasta 1905 la vigilancia y control sobre la emisión y circulación de billetes respondió a las disposiciones generales descritas en el apartado anterior, sin embargo las reglas del juego fueron transformadas cuando México cambió su patrón monetario de plata a oro.

La Ley Monetaria trajo consigo distintas transformaciones a la banca, en especial las referentes a la emisión de billetes y el cómputo de existencias metálicas. La Ley de 13 de mayo

³⁹³ MIC, 1904-1906, t. III, pp. 464-465.

³⁹⁴ José Y. Limantour a Eduardo Noetzlin, México, 29 abril 1905, AJYL.CDLIV.2ª.1905.9.70.

³⁹⁵ GURZA, *Nuestros bancos*, p. 68.

de 1905 estableció las nuevas bases a las que habrían de sujetarse las instituciones bancarias con el objeto de restringir su derecho de emisión y cumplir con el objetivo de la Reforma Monetaria, en cuanto al enrarecimiento de las monedas de plata. En primer lugar es conveniente recordar que el monto de las existencias de caja de los bancos, sobre el que estaban facultados para emitir el duplo en títulos de crédito, estaba conformado por el efectivo, las existencias en metálico y los depósitos a la vista o reembolsables con un aviso previo de no mayor de tres días. El nuevo ordenamiento estableció que en los depósitos a corto plazo debían considerarse todos los montos entregados al banco, las sumas procedentes de préstamos hechos por el banco consignadas en escrituras, pagarés y documentos mercantiles cuando no hubiesen sido retiradas todas o en parte –con excepción de los préstamos hechos por el establecimiento con garantía prendaria o hipotecaria– así como los depósitos en cajas o sacos cerrados de los que el banco no podía disponer.

Dado que la Ley Monetaria prohibió la libre acuñación de plata, los bancos de emisión no debían computar sus existencias metálicas, ya que no tenían valor monetario sino que eran consideradas como simple mercancía con un precio variable. Igual caso sucedió con las barras de oro, ya que al no ser libre su acuñación no podían ser consideradas como efectivo por los bancos de emisión porque “admitir que las expresadas barras sustituyan a la moneda en una de sus más importantes funciones, como es la de que se trata, equivaldría, en cierta manera a dejar al arbitrio de los bancos el aumento de la cantidad de moneda en circulación, lo que es contrario al principio fundamental que se ha servido de base a la nueva legislación monetaria”.³⁹⁶

En cuanto a la contabilidad de los bancos, los cortes de caja y el balance mensual debían cerrarse el mismo día en la casa matriz, las sucursales y las agencias en presencia de los interventores o empleados federales de la localidad. Para asegurar el cumplimiento de estas disposiciones, Limantour modificó los artículos 114 y 118 de la Ley General para engrandecer todavía más las facultades de los interventores, con lo que resultó un sistema de vigilancia extrema sobre las instituciones de crédito. Los artículos fueron reformados de la siguiente manera:

Art. 114. Fracc. X. Vigilar que por parte de los bancos se dé el debido cumplimiento a las leyes y disposiciones mercantiles y especialmente a las bancarias, así como también a las prevenciones de la concesión y de los estatutos, sin ingerirse en las operaciones comerciales del banco y poniendo inmediatamente en conocimiento de la Secretaría de

³⁹⁶ *MIC*, 1904-1906, t. I vol. I, p. 10.

Hacienda cualquiera infracción que observen, de la cual darán también aviso al Consejo de Administración del Banco.

Art. 118. Los interventores tendrán las mismas facultades que las leyes y los estatutos de los bancos otorgan a los comisarios. Al revisar los balances harán la comprobación de las partidas de dichos balances, comparando con los libros de los saldos de las cuentas. En general, siempre que para ejercer la vigilancia que les está encomendada, creyeren necesario acudir al por menor de las cuentas, a la correspondencia, actas, escrituras y papeles del banco solicitarán por escrito del gerente del establecimiento que les muestren los libros o documentos que necesitaren, y en caso de que se les negaren, acudirán a la Secretaría de Hacienda precisando lo que desearan examinar y el motivo de la investigación, a fin de que si la secretaría lo juzgase conveniente, requiera al banco, con apercibimiento de aplicarle la suspensión total o parcial a que se refiere el art. 108 de la ley de instituciones de crédito para que muestre al interventor la cuenta, libros o documentos de que se trate.³⁹⁷

Como complemento a aquellas modificaciones, la Secretaría de Hacienda dispuso que los nuevos cortes de caja y balances elaborados en presencia de los interventores o empleados federales de las agencias y sucursales, junto con una relación de los billetes existentes en caja, debían ser enviados en el primer correo a los interventores de las casas matrices para ser contrastados con los balances y cortes de caja de las mismas, los cuales debían remitirse de inmediato a la Secretaría para darles la debida publicidad. Con las modificaciones precedentes, es posible advertir la Secretaría de Hacienda no sólo fortaleció la supervisión sobre los bancos sino que estableció legalmente un sistema de coacción para que éstos estuviesen sujetos al escrutinio de su documentación.

La reacción ante la Ley de 13 de mayo de 1905 no se hizo esperar. Los representantes de los bancos de emisión Joaquín Casasús, Antonio V. Hernández, Guillermo Obregón, Carlos F. De Landero, J. P. Bustamante, M. Robles, Ernesto Madero, Manuel Suárez, Guillermo Maldonado, Nemesio Ponce, Praxedis de la Peña, Ricardo Honey, J. Bartnig, Narciso Miranda, Enrique Zorrilla, J. M. Pardo, Juan N. Carreón. Francisco Asúnsolo, Carlos Bracho, Eduardo Meade, Juan Henkel, N. Del Moral, V. M. Castillo, J. Zebada Baldenebro enviaron un “Memorial” en el que pedían al secretario el aplazamiento de la misma. Esto porque la disposición implicaba que los bancos debían tener en caja el cincuenta por ciento del valor total de los depósitos y las cuentas corrientes de cuyos créditos podían disponer los interesados por medio de cheques, con lo que tanto los billetes como los depósitos a la vista y con interés eran considerados como un mismo título de crédito y por lo tanto debían ser reembolsados de la misma manera.

³⁹⁷ *MIC*, 1904-1906, t. I vol. I, p. 12.

Los representantes de los bancos argumentaban que los billetes eran distintos a los depósitos a la vista o con interés, puesto que los primeros consistían en obligaciones extinguibles a la vista y al portador por un público anónimo, de ahí la exigencia legal de sus garantías. Mientras que los depósitos requerían de otras garantías, ya que al ser contratados personalmente con el banco, los interesados estaban conscientes de sus riesgos e implícitamente autorizaban al establecimiento a utilizar una parte o la totalidad de sus depósitos a fin de que fuesen aprovechados en otras operaciones de crédito, por lo que no era posible que

el legislador pretenda que se garantice el reembolso de los depósitos con interés en la misma proporción que se garantiza el reembolso de los billetes de banco. Dictar semejante medida equivale a poner trabas tal vez insuperables al desarrollo de las operaciones de depósito con interés y ofrecer a los que llevan a cabo esas operaciones, una garantía que ellos jamás han solicitado y que científicamente, no tienen el derecho de pretender.³⁹⁸

Según los representantes, la ley no sólo contradecía un principio económico, también ponía en desventaja a los bancos con concesión del gobierno frente a las instituciones bancarias nacionales y extranjeras sin concesión, ya que estos últimos no estaban obligados a su cumplimiento, lo que provocaría que los bancos concesionarios perdiesen buena parte de su clientela, puesto que no podrían seguir abonando el mismo tipo de interés que hasta el momento habían pagado. Lo anterior, sin contar que buena parte de los capitales quedarían improductivos o descenderían estrepitosamente pues para garantizar todos los depósitos habría que realizar toda la cartera, lo que afectaría tanto la circulación como el volumen de los negocios bancarios regionales, a favor del Banco Nacional y el Banco de Londres y México. A decir de los representantes, la ejecución de la ley traería consecuencias fatales para la economía porque

si los bancos no pueden, por imposibilidad material, cumplir con los preceptos de la ley, y el gobierno procede a ponerlos en liquidación, como puede hacerlo, de conformidad con la ley de bancos ¿cuáles serán los males que tanto en el interior como en el extranjero produzca semejante medida? Desde luego el gobierno sembrará el pánico entre los tenedores de billetes de todos los bancos, y esto ocasionará una crisis formidable, de la cual no se tiene idea en los anales de la república. En el extranjero, la confianza que hoy se tiene en los destinos futuros de México, habrá de trocarse en verdadera alarma, los valores públicos mexicanos bajarán y amenazados habrán de verse también los resultados hasta hoy obtenidos con la Reforma Monetaria.³⁹⁹

La petición de los representantes fue la de modificar o derogar de la ley las disposiciones sobre las garantías de los depósitos a la vista y con interés. Limantour respondió que el objetivo

³⁹⁸ *MSHPC*, 1905-1906, p. 200.

³⁹⁹ *MSHPC*, 1905-1906, p. 203.

de las disposiciones era corregir los abusos de los bancos sobre la emisión de billetes, al tiempo que había de cumplirse el principio de la Reforma Monetaria en cuanto a reducir el volumen de moneda circulante a lo estrictamente necesario. A decir del secretario, el ordenamiento especificó lo estipulado en la Ley General sobre las obligaciones inmediatamente exigibles que debían estar parcialmente garantizadas con existencias en numerario con el fin de proteger al billete de banco, por lo que la diferencia que hacían los representantes entre billetes y depósitos no tenía sentido. Con respecto a la desventaja entre instituciones bancarias con o sin concesión, Limantour mencionaba que el gobierno había dotado a las primeras con privilegios y exenciones que las segundas no disfrutaban, razón por la que

No deberían perder de vista los señores representantes de los bancos locales, que las condiciones de privilegio en que la Ley General de Instituciones de Crédito y las concesiones respectivas han colocado a dichos establecimientos, solo tienen su razón de ser en los beneficios que la sociedad, considerada en su conjunto, espera de la emisión y circulación de los billetes, y que la conservación de dichos beneficios que aprovechan por cierto y en primer término los accionistas de los propios bancos, impone forzosamente a estos establecimientos determinadas restricciones en su manera de funcionar, que son la consecuencia ineludible de la necesidad de dar vida próspera y completa seguridad a los mencionados billetes.⁴⁰⁰

Las consecuencias que los representantes argumentaban, si se aplicaba el ordenamiento, eran consideradas por Limantour como exageraciones, ardidés y argucias para eludir su cumplimiento. A cambio recomendó que los bancos debían esforzarse en habituar al público a realizar depósitos a corto plazo (de cinco a siete días) y reducir el tipo de interés a las obligaciones inmediatamente exigibles. De esa manera, los bancos tendrían una nueva garantía de solidez, ya que les obligaría a fortalecer sus existencias en caja y corregir su contabilidad mediante una nueva clasificación de cuentas. A partir de los balances, cortes de caja e informes de los interventores, Limantour consideraba que todos los bancos se encontraban en condiciones para cumplir la Ley por lo que se mantuvo firme y aunque accedió a aplazarla, no la derogó y los bancos locales se vieron obligados a cumplirla.

La Ley de 13 de mayo de 1905 estuvo acompañada de otros ordenamientos relativos al cómputo de monedas extranjeras en los cortes de caja, según los cuales estas monedas no debían registrarse como existencias metálicas de los bancos pues carecían de curso legal por lo que sólo

⁴⁰⁰ *MSHPC*, 1905-1906, p. 207.

podían aparecer en los balances como una de las demás cuentas activas para regular la circulación fiduciaria.⁴⁰¹

Para reforzar la ejecución de la Ley Monetaria en relación con el sistema bancario, Limantour expidió un decreto por el que autorizaba a la Comisión de Cambios y Moneda a emitir certificados a cambio del oro en barras o moneda extranjera y a recibir los pesos de plata a cambio de oro amonedado o en barras. La Comisión debía tener en el Banco Nacional de México o en otra institución de crédito una cantidad de oro amonedado o en barras el monto de los certificados en circulación para asegurar su reembolso. Los certificados de la Comisión eran de curso voluntario y podían ser computados en las instituciones crediticias como existencias metálicas según la cantidad que expresaban. A decir de Limantour, esta medida se debía a que como todavía no se efectuaba en toda la república la acuñación de oro, al mismo tiempo que había una salida del país de los pesos fuertes, había que asegurar la escasez de dicha fabricación. La medida era considerada como temporal y no afectaba la circulación monetaria en oro porque los certificados no sustituirían a la moneda, al contrario, redundaría en el enrarecimiento de la moneda de plata.⁴⁰² Para conocer con exactitud las existencias metálicas de los bancos, la Secretaría de Hacienda dispuso en 1906 que los interventores o empleados federales realizaran un nuevo documento donde debían registrar por separado las existencias en metálico, tanto de las casas matrices como de las agencias y sucursales, de los certificados expedidos por la Comisión de Cambios y Moneda y las monedas nacionales de oro con exclusión de billetes y monedas extranjeras. Al mismo tiempo, los interventores debían separar en el activo de los balances el saldo de la cuenta de caja en: oro, pesos fuertes, moneda fraccionaria y billetes de otros bancos.⁴⁰³

Además de las restricciones a la emisión por vía de la suma de los depósitos a la vista y con interés, sumado a la exigencia de nueva documentación a los bancos de emisión como la relación pormenorizada de billetes y la relación de existencias metálicas en las agencias y sucursales, la Ley Monetaria trajo consigo nuevos cambios en la dotación de concesiones a sociedades anónimas para la explotación de instituciones bancarias.

⁴⁰¹ *MIC*, 1904-1906, t. I, v. I, p. 30.

⁴⁰² *MIC*, 1904-1906, pp. 27-29.

⁴⁰³ *Instituciones de crédito*, pp. 77-78.

Hasta 1903 el gobierno había dado veintiún concesiones para la explotación de bancos de emisión en los estados,⁴⁰⁴ a partir de ese año no hubo un incremento en el número. No obstante, las instituciones bancarias de emisión sí crecieron económicamente puesto que con el argumento de que las actividades mercantiles de sus respectivas regiones se habían desarrollado favorablemente requerían de mayores títulos de crédito, los bancos Minero, Yucateco, Mercantil de Yucatán, Durango, Zacatecas, Nuevo León, Sonora, Occidental de México, Mercantil de Monterrey solicitaron la autorización de la Secretaría de Hacienda para aumentar sus capitales sociales. Como ya se ha señalado, la Ley General estableció una relación entre el monto del capital del banco y la emisión autorizada, de ahí que el aumento de aquel redundara en el incremento de la emisión y circulación de billetes. Según lo registrado en las *Memorias de Instituciones de Crédito*, hasta 1902 la Secretaría de Hacienda había sido hasta cierto punto permisiva en cuanto al incremento de las operaciones bancarias, esto porque todas las peticiones sobre el aumento del capital fueron aprobadas aunque con algunas condiciones referentes a los plazos para cubrir el pago.

Aquella permisividad comenzó a cambiar en 1905, cuando el aumento de capital del Banco Nacional de México y el Banco de Londres, provocó otra oleada de peticiones provenientes de Jalisco, Coahuila, Veracruz, Estado de México e Hidalgo que, a decir de Limantour podrían elevar el volumen de circulante y con ello evitar el éxito de la Reforma Monetaria. Para evitar el peligro mencionado, la Secretaría de Hacienda dispuso en la circular de 13 de mayo ya mencionada, que el gobierno no otorgaría más concesiones para la explotación de instituciones bancarias sino hasta 1909. Como se ha visto, dado que el gobierno ya había desplegado distintos ordenamientos para restringir la emisión monetaria en los años previos, la única vía que encontró en 1903 fue el cese de concesiones.

Las peticiones sobre el aumento de capital no cesaron, por lo que Limantour decidió que desde septiembre de 1905 la Secretaría de Hacienda no autorizaría más incrementos, a decir del secretario existían distintas circunstancias que condicionaron esta decisión. En primer lugar, no había suficiente mercado en el interior y en el exterior del país para colocar las nuevas acciones pese a que éstas tenían un premio. En segundo lugar, las peticiones no necesariamente correspondían a las necesidades del comercio, más bien los bancos querían “comprar acciones de

⁴⁰⁴ Estado de México, Coahuila, San Luis Potosí, Occidental de México, Sonora, Mercantil de Veracruz, Jalisco, Mercantil de Monterrey, Oriental de México, Guanajuato, Tabasco, Chiapas, Hidalgo, Tamaulipas, Aguascalientes, Michoacán, Oaxaca, Morelos, Campeche, Querétaro y Guerrero. GURZA, *Nuestros bancos*, p. 45.

otros y dominar en ellos o para emprender especulaciones de diverso género, propósitos ambos que, apenas ideados o en vías de realización, han motivado en buena parte la brusca elevación que han tenido muchos valores en estos últimos tiempos”.⁴⁰⁵ En tercer lugar, dado que uno de los principios de la Reforma Monetaria era la contracción del circulante, la Secretaría no podía autorizar el aumento de capital puesto que esto redundaría en un aumento de la circulación. Al respecto Limantour mencionaba a Noetzlin que “en la necesidad en que me encuentro de respetar las concesiones de los bancos, no me queda más recurso que el de imponerles condiciones restrictivas de su circulación, cuando ellos se dirijan al gobierno en solicitud de alguna resolución que favorezca los intereses de dichos bancos”.⁴⁰⁶

Finalmente, Limantour determinó que la Secretaría de Hacienda solamente otorgaría autorizaciones para el aumento de capital siempre y cuando los bancos se obligaran a no aumentar su circulación ni a disminuir su existencia metálica, sin aumentar en el primer caso su efectivo en caja o disminuir en el segundo la circulación de billetes. De modo que la diferencia entre ambas cantidades no excediera nunca su suma sirvió de base para autorizar el aumento de capital. Las condiciones aceptadas por algunos bancos para obtener el incremento fueron las siguientes:

Banco Yucateco

- I. Que desde esta fecha hasta el 31 de diciembre de 1909 la diferencia máxima entre la existencia en metálico en las cajas del banco y el monto de los billetes en circulación no excederá de \$2 000 000
- II. Que no se introduzcan las acciones del banco en el mercado de París, dentro de los cuatro meses siguientes a esta fecha sin autorización expresa de la secretaría.
- III. Que el banco se sujetará a las disposiciones de carácter general que se dicten sobre el canje de billetes de banco extraños al establecimiento.
- IV. Que el aumento de capital se aplicará solamente a llenar las necesidades del mercado de Yucatán.

Banco de Coahuila

- I. Que la prima con que se emitan las nuevas acciones sea igual para todos tomando como base el monto actual de los fondos de reserva y previsión
- II. Que la circulación fiduciaria del banco no podrá traspasar el límite de \$1 200 000 hasta el 31 de diciembre de 1908 sin que este acuerdo implique modificación alguna al contrato de concesión y a los estatutos del banco
- III. Que el banco esté conforme con que esta Secretaría fije de acuerdo con la circular de 15 de septiembre la relación que debe existir entre su existencia en caja y su circulación fiduciaria.⁴⁰⁷

Como es posible notar a lo largo de este apartado, desde 1897 Limantour desplegó distintas estrategias de control sobre la banca, especialmente sobre la de emisión, que expandieron no sólo

⁴⁰⁵ *Instituciones de crédito*, pp. 73-75.

⁴⁰⁶ José Y. Limantour a Eduardo Noetzlin, México, 29 abril 1905, AJYL.CDLIV.2^a.1905.9.70.

⁴⁰⁷ *MIC*, 1904-1906, t. III, pp. 44. 133, 148.

las facultades de la Secretaría de Hacienda sino la regulación del Estado sobre el sistema financiero. La estrategia informal fue el favoritismo a la restricción de billetes desplegada por el Banco Nacional en los estados. Las estrategias formales fueron la extrema vigilancia sobre las operaciones bancarias, el escrutinio de la documentación –pese a que la Ley General había establecido ciertos cotos a estas actividades–, así como las medidas tomadas para el ajuste del sistema bancario por la Reforma Monetaria. El proceso de fortalecimiento de la Secretaría de Hacienda sobre la banca no estuvo exento de quejas y demandas por parte de los gerentes de banco, lo cual constituyó un reto interno a sortear durante todo el periodo del que al parecer Limantour salió airoso. En el siguiente apartado se estudiará el siguiente reto al que el secretario hubo de enfrentarse y con el que engrandeció todavía más las facultades interventoras de la Secretaría de Hacienda.

Hacia una nueva reglamentación, 1907-1908

El año de 1907 fue escenario de una de las mayores crisis financieras estadounidenses del nuevo siglo. La especulación en acciones de compañías dedicadas a la explotación del cobre, junto con el derrumbe de la Knickerbocker Trust Company, produjeron una contracción del mercado de papel de corto plazo y multiplicaron los pánicos bancarios en varias ciudades norteamericanas, lo que a su vez incidió en la disminución del crédito y la quiebra de distintas empresas.

Frente a la tendencia historiográfica que ha sobredimensionado los efectos de la crisis de 1907 en la economía mexicana, Carlos Marichal, Luis Anaya y Mónica Gómez mencionan que aquella fue un proceso netamente norteamericano cuyas consecuencias en México son altamente debatibles. Lo anterior porque al menos los bancos más afectados, los Yucatecos, ya presentaban desde 1902 problemas de liquidez debido tanto a la caída de los precios del henequén como a la cesión de créditos más allá de su capacidad y de lo establecido en la ley. No obstante, los autores coinciden en mencionar que los principales efectos de la crisis en México fueron la caída del precio de las exportaciones, el desequilibrio en la balanza comercial, la disminución de los ingresos federales y el detenimiento de nuevas inversiones extranjeras.⁴⁰⁸ Condiciones que a la postre obligaron a reformar el ensayo legislativo de 1897.

⁴⁰⁸ MARICHAL, *Nueva historia*, p. 75. ANAYA, “La crisis internacional”, pp. 155-185. GÓMEZ, “Había una vez”, pp. 2069-2109.

De crisis y restricción

La crisis no causó una reacción inmediata del gobierno, sin embargo rebeló algunas irregularidades en las que habían incurrido los banqueros, sobre todo las referentes en cuanto a créditos y depósitos. El 10 de febrero, frente al peligro que México tuviese una serie de pánicos bancarios ocasionados por el contagio de la crisis norteamericana, Limantour envió una “Circular a los bancos de concesión federal, en solicitud de su concurso para consolidar la situación económica de la República”. En el documento se mencionó que era necesario realizar algunas reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito para perfeccionarla y eliminar ciertas prácticas nocivas desplegadas por los bancos. Al respecto, el secretario señaló lo siguiente,

Una circunstancia meramente accidental ha precipitado los acontecimientos obligando al gobierno a poner mano a esta obra de adaptación sin dejar transcurrir mayor tiempo. Se trata del malestar económico que reina en casi todo el mundo, y en otras naciones con mayor fuerza que en México, desde la crisis aguda que sacudió tan hondamente los mercados de los Estados Unidos en octubre del año pasado. Los defectos de un organismo pueden estar latentes durante más o menos tiempo pero se revelan tan pronto como sobreviene una perturbación general, llamase crisis epidemia o de cualquiera otra manera, y así es como, a consecuencia de los hechos a que acaba de hacerse alusión se han puesto de manifiesto vacíos y deficiencias de nuestro sistema bancario que en épocas normales no habría reclamado remedio inmediato.⁴⁰⁹

Si bien el secretario describía en términos halagüeños el desarrollo de la banca en México, también aceptaba que tenía algunas deficiencias. En principio, Limantour destacó que existía una gran desproporción en el número de bancos de emisión frente a los refaccionarios e hipotecarios. El acelerado crecimiento de los bancos de emisión tenía tras de sí un peligroso aumento de la circulación fiduciaria, que iba en contra de las disposiciones tomadas para la ejecución de la Reforma Monetaria. Frente a ello, los bancos hipotecarios y refaccionarios resultaban tan escasos que no sólo los bancos de emisión se desviaron de su objetivo al prestar a largo plazo sus fondos –con la consecuente inmovilización de los mismos– sino que la exigüidad en el número de aquellos establecimientos era un factor determinante que obstaculizaba el desarrollo de la agricultura. De ahí que uno de los objetivos generales de la reforma a la ley bancaria fuese la búsqueda de alternativas para paliar aquel problema, tales como la “creación de uno o más establecimientos especialmente constituidos para absorber los créditos que están hoy

⁴⁰⁹ *MSHCP*, 1907-1908, p. 466.

inmovilizados en la cartera de los bancos de emisión y para hacer nuevos préstamos a la agricultura y a la industria”.

Es probable que la tensión entre algunos banqueros locales y Limantour tanto por el apoyo de éste a las disposiciones del Banco Nacional, como por la serie de ordenamientos gubernamentales para restringir la emisión y circulación de billetes con el objeto de ajustarla a la Reforma Monetaria, orillara al secretario a considerar convocar a los banqueros a una reunión en la que fuesen definidas las reformas necesarias a la Ley General de 1897 y adaptarla a las necesidades del momento. La decisión de Limantour de incluir las opiniones de los banqueros en la reforma de la ley que los regiría muestra la intención del secretario por llegar a un consenso con el sector para aminorar las tensiones y evitar futuras quejas. A manera de lograr su cometido, Limantour asentó varios puntos que guiarían la discusión en la convención bancaria, a saber: establecer reglas más claras para que las instituciones bancarias se ciñeran a las operaciones propias de su naturaleza; asegurar la liquidez de los bancos para que en cualquier momento pudiesen convertir sus títulos en efectivo; eliminar la costumbre de prorrogar indefinidamente los créditos otorgados; establecer la diferencia entre depósitos y préstamos con interés; y limitar el plazo de los créditos abiertos con prenda o sin ella.

Limantour destacaba en la circular que la práctica más nociva en la que habían incurrido los banqueros era la dotación de créditos más allá de sus posibilidades. Es decir, según el secretario, tanto el público como los gerentes erróneamente creían que el deber de las instituciones de crédito era prestar hasta el último centavo que tuviesen en sus cajas. Esto resultaba especialmente gravoso en los bancos de emisión puesto que, como la Ley General había dispuesto, debían asegurar permanentemente el pago de sus depósitos con una cantidad mínima existente en caja para garantizar el reembolso tanto de los depósitos como de los billetes. Lo anterior llevó a Limantour a destacar que la cuestión más importante a resolver era que “las disponibilidades debían ser mayores que las exigibilidades”. Lo anterior, porque algunos bancos de emisión, aunque estuviese prohibido por la ley, no sólo habían efectuado préstamos a largo plazo con prendas hipotecarias sino que constantemente los renovaban.

Debido a la crisis norteamericana, Limantour consideraba que había un riesgo latente de que el sistema bancario enfrentara una crisis de convertibilidad al disminuirse constantemente la capacidad de pago, puesto que al actuar como bancos hipotecarios los bancos de emisión habían inmovilizado buena parte de su capital. Limantour consideraba un abuso de los banqueros al

sobre interpretar el artículo 30 la Ley General que autorizaba a los bancos de emisión, previo permiso de la Secretaría de Hacienda, a efectuar préstamos hipotecarios.⁴¹⁰

El secretario recomendaba que en la reunión de banqueros se discutieran también los medios más favorables para defender las existencias en metálico, evitar la circulación forzada y artificial de los billetes, poner un límite al importe de las responsabilidades directas e indirectas que una misma persona pudiese contraer con cada banco, establecer restricciones para que los consejeros no aprovecharan sino con moderación y plenas garantías los fondos de cada banco, aumentar la vigilancia sobre los bancos y dar conocimiento a los accionistas y al público de la situación de cada institución de crédito.

La reunión de banqueros y gobierno tuvo lugar el 4 de abril de 1908. En ella se estableció que los dos puntos a discutir, eran los asuntos que eran materia de convenio entre los bancos, y aquellos dirigidos a reformar la ley vigente. A decir de Limantour, el resultado de la conferencia fue “en extremo satisfactorio, porque se llegó a un acuerdo sobre el fondo de las principales cuestiones sometidas a discusión”, a partir de los convenios establecidos, el secretario presentó la Iniciativa de reformas al Congreso en mayo del mismo año.

El objetivo de las reformas a la ley propuestas por Limantour era que los bancos de emisión, refaccionarios e hipotecarios se ciñeran a las actividades correspondientes, así como garantizar el reembolso de billetes de banco, depósitos a la vista y los títulos inmediatamente exigibles. Si la Ley General de 1897 estableció un sistema de incentivos, no exento de prohibiciones y restricciones a la banca concesionada por el Estado, las reformas realizadas a dicho ordenamiento establecieron un sistema claramente restrictivo. Las primeras modificaciones estaban dirigidas a eliminar viejos hábitos de las instituciones bancarias, así como a establecer las reglas generales por las que debían regirse los depósitos correspondientes como muestra el siguiente cuadro.

⁴¹⁰ Cabe señalar que durante el periodo 1904-1907 la Secretaría de Hacienda había autorizado a los bancos de Tabasco, Chiapas, Tamaulipas, Mercantil de Monterrey, Guanajuato, Michoacán, Comercial Refaccionario de Chihuahua, Coahuila y Oriental de México la realización de operaciones hipotecarias bajo las siguientes condiciones: I. Que el banco llene las condiciones exigidas por la frac II del art. 30 de la Ley General de Instituciones de Crédito. II. Que las hipotecas que se constituyan en los primeros cinco años no excedan cada una de un valor de \$10 000 y se sujeten a las prevenciones de los artículos 43 a 49 de la ley citada. III. Que las hipotecas que se constituyan pasados cinco años, desde esta fecha no excedan cada una de un valor de \$5 000 con sujeción a los propios preceptos. La presente autorización durará 10 años pero cesará desde el día en que se establezca dentro de ese periodo de tiempo un banco hipotecario en el estado. *MIC*, 1900-1902, t. II. *MIC*, 1904-1906, t. III. *MIC*, 1907, vol. 2.

CUADRO 3. REFORMAS A LOS BANCOS DE EMISIÓN, HIPOTECARIOS Y REFACCIONARIOS (1908)

| Bancos | Prohibiciones | Restricciones | Reglamentación sobre depósitos y bonos |
|-----------------------|--|---|--|
| Emisión | <ul style="list-style-type: none"> -Hacer operaciones de préstamo y descontar o negociar documentos de crédito cuando el plazo de vencimiento pase de seis meses -Descontar pagarés y otros valores de comercio sin dos firmas de notoria solvencia o sin garantía colateral -Hacer préstamos con garantía hipotecaria -Hacer préstamos sin garantía prendaria suficiente -Hipotecar sus propiedades -Dar sus billetes en prenda o depósito -Aceptar letras o libranzas en descubierto -Tomar en firme emisiones de acciones o bonos por cantidad que exceda el 10% del capital pagado del banco y los fondos de reserva -Trabajar por su cuenta minas, oficinas metalúrgicas, establecimientos mercantiles, industriales o fincas agrícolas -Hacer operaciones de seguro -Aceptar responsabilidades que excedan el 10% del capital pagado del banco -Otorgar nuevas prórrogas a favor de sus deudores | <ul style="list-style-type: none"> -Aceptación de garantías hipotecarias sólo en los siguientes casos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando disminuya el crédito de algunas firmas 2. Cuando lo autorice la Secretaría de Hacienda, cedida solo si el monto de la hipoteca no excedía el 25% del capital pagado del banco | |
| Hipotecarios | <ul style="list-style-type: none"> -Invertir sus fondos en la adquisición de sus propios bonos | <ul style="list-style-type: none"> -Hacer préstamos en numerario a plazo que no exceda de tres años para ser invertidas en pago de jornales, compra de semillas, materias primas, aperos o maquinaria | <ul style="list-style-type: none"> -Garantía de depósitos: no mayor del doble de la suma que en conjunto importen el capital pagado y el fondo de reserva - Los bonos serán emitidos a plazos no menores de tres meses ni mayores de tres años |
| Refaccionarios | <ul style="list-style-type: none"> -Emitir billetes de banco -Dar sus bonos de caja en prenda o depósito | <ul style="list-style-type: none"> -Realizar préstamos a agricultores o industriales por plazo no mayor a dos años con garantía prendaria de los productos, cosechas, materias primas, ganados, aperos, máquinas o utensilios | <ul style="list-style-type: none"> -El valor de los bonos de caja no podrá exceder de la existencia en caja, unida al valor de los títulos inmediatamente realizables y las obligaciones comerciales |

Fuente: *Instituciones de crédito*, 1909, p. 165-168.

Como muestra el cuadro anterior, la nueva legislación fue mucho más restrictiva sobre los bancos de emisión. Según Limantour los desvíos de operaciones en los que habían incurrido influyeron en la inmovilización de sus capitales, por lo que en buena medida todas las disposiciones tomadas estaban elaboradas con miras a asegurar la liquidez de los establecimientos. Al respecto, Limantour mencionó lo siguiente en una entrevista que el periódico *El Tiempo* le hizo a propósito de la publicación de las reformas a la Ley.

las movilizaciones de los capitales bancarios en préstamos a largo plazo, impiden que los bancos puedan proporcionar el dinero que de ellos se solicita. Si nuestras instituciones de crédito no pueden recobrar las cantidades que han facilitado, si los que han obtenido crédito piden renovaciones, ni los bancos no cobran ¿cómo han de poder facilitar el

dinero que se les pida? Ahí tienen ustedes la causa interior de la actual restricción monetaria.⁴¹¹

Aunado a lo anterior, también se consideró necesario reformar el artículo 111 que autorizaba a los miembros de los Consejos de Administración a contratar préstamos al interior de sus establecimientos pasado un año de operación. Dado que el *insider lending* ponía en riesgo las disponibilidades de los bancos, la reforma al artículo mencionado estableció que si bien los miembros de los consejos podían ser deudores del banco, sólo podrían constituirse como tales si presentaban una garantía constituida por valores de primer orden⁴¹² por el monto de su adeudo, más un 50%. En caso de infracción, el consejero, director o gerente quedarían inhabilitados para ejercer sus funciones. La restricción anterior revela que si bien los auto préstamos seguían siendo una práctica común entre los banqueros, Limantour estableció barreras y sanciones legales para eliminarla paulatinamente al imponerle condiciones muy onerosas para su continuidad.

En cuanto a los bancos hipotecarios y refaccionarios, el interés del secretario era garantizar los depósitos de ambas instituciones. Para ello estableció las garantías que debían respaldarlos, puesto que consideraba que si bien este tipo bancos debía otorgar créditos a largo plazo, éste no debía ser indefinido, pues la idea central de las reformas era que las exigibilidades no excedieran las disponibilidades. Las reformas de 1908 intentaron dar garantías más sólidas a los bonos de caja e hipotecarios. Dado que al parecer existían confusiones sobre unos y otros, el secretario vio necesario establecer con claridad que el crédito refaccionario estaba dedicado únicamente a introducir mejoras en fincas o talleres con la garantía de sus bienes muebles o próximas cosechas.

Para asegurar la operatividad de las disposiciones anteriores, la Secretaría de Hacienda reformó los datos que debían contener los balances mensuales. De esa manera en el activo debían consignarse los datos sobre: capital no exhibido, existencia en numerario, billetes de otros bancos, títulos u obligaciones inmediatamente realizables, documentos descontados, préstamos sobre prendas, operaciones hipotecarias, créditos en cuenta corriente, deudores, valor de los muebles e inmuebles, cuentas deudoras impersonales y cuentas de orden. Mientras que el pasivo debía constituirse por: capital social, fondo de reserva obligatorio, fondos de reserva o provisión, depósitos a la vista o a plazo no mayor de tres días, depósitos a plazo mayor de tres días, billetes

⁴¹¹ BLANCO, *La reforma bancaria*, p. 52.

⁴¹² Bonos del gobierno mexicano o de naciones y sociedades extranjeras; bonos de los estados de la Federación; billetes de banco; bonos hipotecarios o de caja; acciones u obligaciones emitidas por sociedades nacionales.

de banco en circulación, bonos de caja en circulación, acreedores, cuentas acreedoras impersonales, cuentas de orden. Si por sospecha de malos manejos o registros estos datos no resultaban suficientes, la Secretaría de Hacienda se arrogó el derecho de ordenar el registro de información complementaria.

Además, Limantour acrecentó las facultades de los interventores al estipular que debían ser todavía más rigurosos en la vigilancia de las operaciones de los bancos de emisión y los refaccionarios. Los interventores debían informar a la Secretaría de Hacienda sobre la clase y monto de los depósitos y emisión de bonos y acciones. Así como enviar un listado de todos los deudores y los miembros de los Consejos de administración en donde se registraran sus nombres y los montos comprometidos con el banco; elaborar con los nuevos rubros el balance mensual; contar escrupulosamente las existencias de numerario y de billetes, y exigir a los gerentes la realización de un listado de los valores de realización inmediata. Para ello el secretario recomendaba a los interventores actuar con prudencia y rigidez en el cumplimiento de sus funciones. Como es posible notar, la reforma de la Ley General trajo consigo una supervisión aún más estricta, puesto que las nuevas facultades conferidas a los interventores así como las exigencias a los gerentes implícitamente aumentaban la intervención de la Secretaría de Hacienda en las operaciones diarias de los bancos.

Además de reglamentar las operaciones de los bancos, las reformas de 1908 estaban dirigidas a evitar el crecimiento desmesurado de la banca de emisión en México. De esa manera se estableció un monto mínimo de \$1 000 000 para la dotación de concesiones federales a sociedades anónimas y se prorrogó la dotación de nuevas concesiones hasta el 19 de marzo de 1922.

Finalmente, aunque Limantour era partidario de la fusión o extinción de algunos bancos de emisión, estaba consciente de la necesidad de crédito por parte de la agricultura y la industria, por lo que dio las facilidades para que aquellos no renunciaran a su concesión sino que la transformaran para convertirse en instituciones dirigidas a apoyar estas actividades, es decir en bancos refaccionarios. Esto último responde a la preocupación expresada por Limantour a Eduardo Noetzlin en 1905 sobre el exagerado número de bancos de emisión y el corto número de las demás instituciones de crédito. Según el secretario, aquella situación podía remediarse por medio de arreglos con los distintos bancos para retirar sus billetes e incluso liquidarlos, porque estaba convencido de que “los intereses del país en el estado actual de su desarrollo, quedarían

mejor satisfechos por seis u ocho bancos regionales bien organizados, que con los veinte y tantos que hoy existen”,⁴¹³ sin contar que había una tendencia a concentrar en pocas manos el derecho de emitir y circular billetes. La nueva reglamentación fue aprovechada por los bancos de Campeche y Michoacán cuyos directores optaron por convertirlos en bancos refaccionarios en 1908, mientras que el Banco Oriental absorbió al Banco de Oaxaca y al Banco de Chiapas.

La reforma de 1908 fue objeto de encono y disputa entre Toribio Esquivel Obregón y Joaquín Casasús, en las páginas del periódico *El Tiempo*. Esquivel criticó duramente la nueva política bancaria del gobierno porque consideraba que constreñir las actividades de los bancos de emisión a las necesidades del comercio ocasionaría la reducción de créditos tan necesarios en la industria y la agricultura, esto bajo la creencia de que los bancos de emisión cumplían de manera favorable las demandas del crédito agrícola. A decir de Esquivel, la reforma no sólo había alterado la disposición de créditos sino que, contrario a su objetivo, había paralizado buena parte de los capitales disponibles, ya que consideraba excesiva la relación establecida por la ley entre existencia en caja-capital-circulación de billetes. Todo ello sin contar que con las nuevas disposiciones sobre supervisión y vigilancia, el secretario de Hacienda había concentrado totalmente la dirección y destino de la política bancaria, así pues “las reformas a la ley bancaria acaban de entregar las instituciones de crédito al poder discrecional y sin cortapisa del ministro”.⁴¹⁴ A decir de Esquivel, el Estado porfiriano se había excedido en su papel, lo que tergiversaba sus funciones tradicionales, por lo que recomendaba a Limantour tomar nota de lo dicho por Herbert Spencer en cuanto a que “todo lo que hace el Estado cuando se excede en su verdadero deber, es servir de obstáculo, perturbar y corromper”.

Joaquín Casasús, a quien se le pidió interpelara a Esquivel, opinaba que si bien eran destacables sus opiniones porque denotaban un interés de la población en las acciones del gobierno, lo cierto es que incurría en varios errores. No tenía en cuenta que la naturaleza de los bancos de emisión les impedía la dotación de créditos a largo plazo, ya que de esa manera inmovilizaban los capitales en detrimento del público. La contundencia de este principio económico para Casasús fue tal que mencionaba que en ninguna legislación bancaria se autorizaba a la banca de emisión a hacer préstamos por un plazo mayor a seis meses. Para evitar la distorsión de la naturaleza propia de la banca de emisión, la Ley había tomado previsiones al

⁴¹³ José Y. Limantour a Eduardo Noetzlin, México, 27 diciembre 1905, AJYL.CDLIV.2^a.1905.9.70.

⁴¹⁴ BLANCO, *La reforma bancaria*, p. 83.

establecer bancos hipotecarios y refaccionarios dedicados al crecimiento de la agricultura y la industria.

Para Casasús, la relación existencia en caja-capital-circulación de billetes resultaba ser idónea puesto que de esa manera se garantizaba el reembolso de los billetes en numerario aun en los tiempos de crisis. La cartera debía ser realizable en la misma proporción en que eran cobrables los billetes, por lo que la caja debía tener una suma igual a la que necesitara para hacer frente a las obligaciones contraídas con el público. La existencia en caja se constituía entonces en una garantía necesaria, no exagerada, para el pago de los billetes. En este sentido, Casasús defendió el argumento que ya había presentado en la Comisión Bancaria de 1897.

En cuanto a las funciones de la Secretaría de Hacienda, Casasús fue muy determinante al mencionar que la participación del Estado en la banca era una de las funciones que le correspondía ejercer dado que los tenedores de títulos no tenían la capacidad de vigilar constantemente a las instituciones bancarias. En ese sentido el poder público sustituía al interés individual. Si bien el Estado debía constreñirse a administrar justicia, según Spencer, Casasús mencionaba que esto no era posible en el ámbito bancario dada la impersonalidad de los contratos, de ahí que “la intervención del Estado debe ser permanente y su objeto debe estar enderezado a hacer cumplir de una manera absoluta todas las prescripciones llamadas a garantizar el cumplimiento de las obligaciones que les imponen, como una salvaguardia de todos los tenedores de billetes, que por el hecho de no contratar directamente con la institución no están en condiciones de protegerse directamente”.⁴¹⁵ El arbitraje del Estado sobre la banca podía ejercerse por medio de la dirección de los establecimientos o de una red de vigilancia. A decir de Casasús, esta última era la más favorable, puesto que concordaba con la índole de sus facultades generales. La estrecha supervisión era tan necesaria que incluso en los países donde existía un sistema de banca libre, como Suiza y Estados Unidos, los gobiernos no sólo fijaron límites y gravámenes a la emisión, sino que contaban con personal especializado encargado de revisar las operaciones de los bancos y asegurar la observancia de la ley.

Al respecto Esquivel respondió que le sorprendía el cambio de pensamiento de Casasús, pues en su estudio sobre la banca de los años noventa había defendido los principios de Spencer y Mill, en cuanto a que el gobierno era mal banquero y su intromisión en el sistema crediticio debía ser mínima. Esquivel reiteraba que la función del Estado debía limitarse entonces a la defensa de

⁴¹⁵ BLANCO, *La reforma bancaria*, p. 190.

la nación en el exterior y conservar la paz al interior por medio de una eficaz administración de justicia. Las opiniones de Esquivel, pese a que fueron importantes en materia de crítica a la política económica del Porfiriato desde el horizonte del liberalismo económico, no tuvieron un gran efecto, ya que la reforma de cualquier manera se llevó a cabo. La publicación de los artículos de Casasús en un volumen auspiciado por el gobierno confirmó la intención de éste para llevar a cabo la nueva reglamentación restrictiva sobre la banca.

La banca y el campo

La crisis de 1907 develó la gran dependencia que tenía México con el comercio exterior, puesto que la disminución en los precios de las exportaciones desequilibró la balanza de pagos y aminoró los ingresos federales. A decir de Limantour, aunque el gobierno había llevado a cabo algunas medidas para que el país eliminara aquella situación –como la reforma al arancel de aduanas marítimas y fronterizas–, faltaba dar el paso decisivo para promover el desarrollo interno del país mediante el fomento a la irrigación de tierras fértiles y la dotación de capitales necesarios a la agricultura y la industria para su desarrollo, pues

Bastarnos a nosotros mismos en lo que más interesa a la vida material de los habitantes del país y a la vida industrial de la nación, así como también a aumentar, perfeccionar y variar lo más posible los productos de exportación son los dos puntos objetivos más importantes hacia cuya realización debe hacerse todo género de esfuerzos. Ambos constituyen en la época presente, la parte esencial del programa económico de la república.⁴¹⁶

De esa manera, el secretario planteó como complemento necesario a las reformas de 1908 el establecimiento de una institución dedicada exclusivamente a dotación de recursos a la agricultura e industrias que explotaran las riquezas naturales del país tanto para exportarlas como para sustituir las importaciones del extranjero. Para lograr su cometido, Limantour envió una iniciativa al Congreso para autorizar al Ejecutivo a invertir 25 millones de pesos en obras para el aprovechamiento de aguas para la agricultura y la ganadería. La solicitud fue aprobada y trajo consigo la formación de una institución dedicada a la dotación de créditos a largo plazo.⁴¹⁷ La

⁴¹⁶ *MSHCP*, 1907-1908, p. 467.

⁴¹⁷ *Informe que sobre la constitución de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura produce el secretario de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la Unión*, p. 4.

operación constituía un complemento a las reformas porque la nueva institución también tenía como cometido la absorción de los préstamos a largo plazo otorgado los bancos de emisión, por lo que se consideraba como parte de la estrategia del rescate bancario.

Cabe mencionar que hasta 1908 operaban en la república el Banco Hipotecario y el Banco Agrícola e Hipotecario con resultados poco halagüeños, puesto que el primero expandió sus actividades a realizar descuentos comerciales y cambios internacionales dejando de lado los préstamos hipotecarios mientras que el segundo tuvo una débil actividad durante sus primeros años en funcionamiento.⁴¹⁸

A partir de un análisis sobre los créditos hipotecarios a largo plazo en el sistema bancario mexicano, Paolo Riguzzi menciona que si bien en la década de los ochenta se habían realizado cambios al Código Civil con miras a asegurar los derechos de propiedad y se habían establecido facilidades legales para establecer bancos hipotecarios en 1897, los créditos hipotecarios se habían concentrado sobre propiedades del Distrito Federal. Además, aunque sociedades mutualistas, cooperativas, prestamistas particulares y bancos de emisión solían otorgar préstamos a empresas agrícolas, los fondos disponibles no eran suficientes para atender las necesidades de la agricultura. El desarrollo de la banca hipotecaria hubo de esperar hasta los años treinta del siglo XX, puesto que sumado a lo anterior existían otros obstáculos como la falta de propiedades con títulos de propiedad en regla sobre las que descansaría la garantía del préstamo y la escasa aceptación de los bonos hipotecarios entre el público.⁴¹⁹

La apremiante situación tanto de la banca como del campo necesitado de préstamos hizo que el gobierno mexicano tomase cartas en el asunto. A mediados de 1908 Limantour promovió la reunión de los principales bancos del país, Banco Nacional de México, Banco de Londres y México, Banco Central Mexicano y Banco Mexicano de Comercio e Industria para constituirse en una sociedad anónima cuya finalidad fuese facilitar fondos a largo plazo y con rédito moderado a las empresas nacionales de irrigación, a las negociaciones agrícolas o ganaderas y excepcionalmente a las que explotaban combustible mineral y metalúrgicas”.⁴²⁰ A decir de Limantour el prestigio y fortaleza de los bancos convocados fortalecerían el proyecto gubernamental de alcanzar el progreso del país por sus propios medios, por lo que recobró especial relevancia para el secretario que la nueva institución fuese creada con capital nacional.

⁴¹⁸ RIGUZZI, “Sistema financiero”, p. 338-339.

⁴¹⁹ RIGUZZI, “The legal system”, p. 132-133.

⁴²⁰ *MSHCP*, 1907-1908, p. 198.

El 3 de septiembre de 1908, previa consulta y negociación con los principales banqueros del país, fue fundada la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento a la Agricultura, con un capital inicial de 10 millones de pesos divididos en tres series de acciones. La primera serie la compondría una sola acción perteneciente al gobierno federal para asegurar los derechos de cualquier accionista, la segunda serie estaba conformada por las acciones que representarían la cuarta parte del capital inicial y pertenecerían a los cuatro bancos concesionarios, a decir de Limantour esta condición establecería el carácter verdaderamente nacional de la institución, y la tercera se compondría de las acciones comunes. Todas las acciones conferían iguales derechos a sus poseedores. El capital inicial de la institución se elevó en poco tiempo a 50 millones de pesos puesto que el gobierno federal emitió una serie de bonos por un monto de 25 millones de dólares en diversos mercados internacionales.⁴²¹

La Caja de Préstamos quedó autorizada a hacer préstamos con garantía hipotecaria o prendaria o bajo la responsabilidad de algún banco de concesión federal a un plazo no mayor de quince años; emitir obligaciones o bonos con o sin la garantía del gobierno federal cuando éste diera su permiso; comprar y vender bonos hipotecarios y bonos de caja; invertir sus fondos provisionalmente en la compra de títulos de inmediata realización; girar y endosar letras de cambio y hacer operaciones comunes de banca. Cualquier otro tipo de operación estaba prohibida para evitar el desvío del objetivo principal de la nueva institución. En cuanto a los préstamos, la Caja no podía otorgarlos a un plazo mayor de quince años para los que tuviesen garantía hipotecaria, ni tres años para los demás. Los préstamos hipotecarios no debían exceder el 60% del valor de la propiedad que intentara hipotecarse y el capital de las obligaciones garantizadas por la nación no debía exceder de \$50 000 000.⁴²²

La Caja de Préstamos también podía recibir en cesión o traspaso de los bancos escrituras o documentos de crédito otorgados con anterioridad a su fundación. Lo anterior significaba que mediante la intervención del gobierno los bancos de emisión podían aliviar sus carteras, ya que la Caja absorbería los préstamos hipotecarios que habían realizado a cambio de capital líquido venido del extranjero, porque la institución estaba autorizada emitir bonos con la garantía del

⁴²¹ OÑATE, “La crisis de 1907-1908”, p. 198.

⁴²² *Informe que sobre la constitución de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura produce el secretario de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la Unión*, p. 23-27.

gobierno federal. Al respecto, Abdiel Oñate señala que el secretario no “vaciló en comprometer el crédito del gobierno en el exterior para salvar la situación financiera de los bancos”.⁴²³

Dado que el Estado presentó la garantía de la nación como respaldo de las operaciones de la Caja de Préstamos, se arrogó una serie de prerrogativas que ponían en manos de la Secretaría de Hacienda buena parte del funcionamiento y desarrollo de este organismo. La disminución o el aumento del capital social debía ser autorizado exclusivamente por la Secretaría de Hacienda y el Consejo de Administración estaría conformado por quince personas, tres de las cuales debían ser nombradas directamente por el gobierno. Además, el gobierno se reservaba el derecho de veto sobre resoluciones para conceder un préstamo o adquirir un crédito; al mismo tiempo era facultad de la Secretaría fijar el tipo de interés, el de emisión de bonos u obligaciones y las condiciones de amortización. En cuanto a la supervisión del gobierno, la Caja debía presentar semestralmente un balance y un informe pormenorizados en los que se diera cuenta de todas las operaciones realizadas en el periodo. El gobierno también se reservó el derecho de vigilar constantemente las obras financiadas.

Las condiciones anteriores estaban plenamente justificadas para Limantour puesto que constituían un “privilegio que bien merece [el gobierno] por la ayuda poderosa que la Nación ha prestado a la caja con su crédito”.⁴²⁴ En ese sentido, la Caja de Préstamos se constituyó en una institución de carácter semioficial en cuya formación “el secretario de Hacienda buscó una fórmula que conciliara sus convicciones en materia de economía política, con la necesidad emanada de las condiciones históricas concretas de la agricultura mexicana, en el sentido de que el Estado debería intervenir directamente en algunos puntos estratégicos de las actividades económicas”.⁴²⁵

La Caja de Préstamos comenzó sus operaciones en 1909 con sucursales en Torreón, Acámbaro y Chihuahua. Oñate menciona que el balance de ese año muestra que se habían aprobado solicitudes de crédito de \$19 868 662, lo cual superaba lo entregado por las demás instituciones bancarias. Si bien la Caja de Préstamos había tenido éxito en su primer año de operaciones, lo cierto es que aquellos fondos se habían canalizado a obras de irrigación realizadas por un puñado de hacendados, lo que constituía una barrera para lo obtención de créditos entre

⁴²³ OÑATE, *Banqueros y Hacendados*, 1991, p. 36.

⁴²⁴ *Informe que sobre la constitución de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura produce el secretario de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la Unión*, p. 11.

⁴²⁵ OÑATE, *Banqueros y Hacendados*, p. 43.

medianos y pequeños productores. La concentración del crédito hipotecario estatal era tan elevada que tan solo siete clientes abarcaron el 42.8% del total de préstamos otorgados por la institución.⁴²⁶

Paolo Riguzzi señala que la Caja de Préstamos tuvo éxito en uno de sus objetivos principales, es decir aliviar la cartera de los bancos que habían realizado préstamos sobre propiedades agrícolas mediante su transformación en créditos respaldados con la emisión de bonos a largo plazo. No obstante, la Caja fracasó en su segundo objetivo, es decir la dotación de préstamos a proyectos de inversión, en especial obras de riego, y propietarios medianos puesto que buena parte de los préstamos eran dirigidos a grandes propietarios, al tiempo que sus fondos eran empleados en la amortización de pasivos bancarios y deudas acumuladas.⁴²⁷ Al respecto, Limantour se dirigió al Consejo de Administración de la Caja porque llamaba la atención de la Secretaría “el hecho de que los pequeños propietario de fincas rústica, y aun los dueños de grandes fundos, cuando necesitan cantidades relativamente cortas para invertir las en negociaciones agrícolas no pueden fácilmente obtenerlas de esa Caja de Préstamos, con lo que los beneficios legítimamente esperados de la institución dejan de extenderse todo cuanto fuera deseable y no alcanzan a una clase importantísima a la par que muy interesante de agricultores”.⁴²⁸ Ante ello, el secretario proponía que los directores de la Caja establecieran arreglos con los gobernadores de los estados para formar acuerdos con los bancos de sus demarcaciones y ofrecer su garantía para la dotación de pequeños préstamos. Es decir, tal parece que Limantour quería aplicar un plan general en el que la agricultura debía ser atendida por capital privado pero con intervención del gobierno a nivel estatal. No hubo tiempo para que los arreglos se llevaran a efecto, con lo que la Caja no obtuvo el impacto deseado en apoyo de la agricultura durante el Porfiriato. Con el advenimiento del movimiento revolucionario, Ernesto Madero, el nuevo secretario de Hacienda, realizó varias reformas a los estatutos y contrato de concesión de la Caja en 1911, cuyo principal objetivo fue la democratización del crédito hipotecario.⁴²⁹

⁴²⁶ OÑATE, *Banqueros y Hacendados*, pp. 80-87.

⁴²⁷ RIGUZZI, “The legal system”, p. 362-363.

⁴²⁸ *MSHCP*, 1909-1910, p. 281.

⁴²⁹ OÑATE, *Banqueros y Hacendados*, p. 94-95.

Conclusiones

El sector bancario fue estratégico para el desarrollo económico del México en la segunda mitad del siglo XIX. De ahí que Limantour, junto con sus colaboradores más cercanos, promoviera el establecimiento de un plan de reorganización de las instituciones bancarias, con el fin no sólo de dotar a las principales actividades económicas del país de los capitales que requerían sino de aumentar la capacidad reguladora del Estado sobre la banca.

Una vez alcanzadas las primeras metas hacendarias de su gestión, el secretario se concentró en establecer los mecanismos necesarios para erradicar la "anarquía bancaria" y sujetar al sector a un nuevo marco legal que regulara la dotación de obligaciones y derechos de las instituciones bancarias y definiera claramente el papel de la Secretaría de Hacienda en el control del sistema establecido. Para tal fin, Limantour contó con la participación de los principales interesados, y aunque el texto final de la Ley no siguió al pie de la letra el proyecto presentado, obtuvo la anuencia de aquellos para establecer un sistema de banca plural porque se consideraba era el más adecuado para las circunstancias del país.

Aunque la Ley de 1897 formalizó el sistema de libertad bancaria, esta se vio muy restringida puesto que el gobierno dispuso distintos ordenamientos para tener una vigilancia constante sobre las operaciones de los bancos. La Secretaría de Hacienda llevó a cabo una vigilancia indirecta mediante ordenamientos que exigían la elaboración de cortes de caja, balances mensuales y estados generales de las existencias en billetes y de metálico, entre otros para asegurar que los bancos operaban en los márgenes de la ley. La vigilancia directa era ejercida por los inspectores gubernamentales cuyas funciones y atribuciones fueron acrecentadas según las necesidades del momento. Dado que existían dudas y quejas sobre la intervención del gobierno en los establecimientos bancarios, el secretario estableció firmemente su posición a través de una circular publicada en 1903, en la que sostuvo que la injerencia del gobierno sobre la banca debía ser y sería absoluta, ya que consideraba que no sólo era la vía más adecuada para defender los intereses del público sino que el sistema de control establecido favorecería el fortalecimiento de los bancos y la confianza de sus clientes.

La Ley General provocó la creación de un elevado número de bancos de emisión que a la postre le reportó serios inconvenientes al gobierno, pues con ello se veía acrecentado el monto de papel moneda en circulación, por lo que había que reforzar sus garantías de reembolso. El

gobierno puso especial interés en vigilar que los bancos de emisión no sobrepasaran los límites legales, para lo cual se valió de diversas medidas como restringir la base por la cual sería calculada la emisión. Aun con las constantes quejas de los banqueros, estos se vieron obligados a acatar las disposiciones del secretario, ya que de no hacerlo se ponía en juego la permanencia de sus bancos.

Aunque la Ley General estableció un sistema de banca plural, uno de sus principales problemas fue la inexistencia de un mecanismo de intercambio de billetes, al mismo tiempo que no definió las reglas de convivencia entre el Banco Nacional de México y los bancos de emisión locales. Para enfrentar el primer problema, los bancos regionales unieron sus esfuerzos a fin de establecer una *clearing house* disfrazada de banco refaccionario, el Banco Central. El segundo problema fue el más difícil a resolver, puesto que el Banco Nacional utilizó como estrategia de presión sobre los bancos locales la no aceptación de sus billetes. Las pocas veces que Limantour intervino en los conflictos entre bancos generalmente favorecía al Banco Nacional, por lo que es posible que la estrategia tuviese la anuencia del secretario como una medida no formal de control a la circulación de billetes, la cual debía circunscribirse a los límites de la demarcación de los estados. Sumado a lo anterior, la circulación de billetes se vio aún más restringida con la Reforma Monetaria, porque uno de sus principales propósitos para establecer el patrón oro en la república fue el enrarecimiento de la moneda de plata así como la creación de la Comisión de Cambios y Moneda como dependencia reguladora de la emisión y circulación monetaria.

Si durante los primeros diez años de la aplicación de la Ley General la preocupación principal fue la estrecha vigilancia de las operaciones bancarias y el control de los montos de la emisión y circulación de billetes, hacia 1907 la prioridad del gobierno fue enfrentar las irregularidades en que algunos bancos habían incurrido y promover la creación de instituciones bancarias dirigidas exclusivamente al auxilio del campo. La crisis de 1907 reveló algunos malos manejos de los bancos, por lo que en 1908 el secretario reformuló los términos de la Ley para restringir todavía más la emisión de billetes y el control sobre la circulación. De esta forma, el sistema establecido en 1897 pasó del control a la restricción, mediante el aumento de prohibiciones.

El estudio realizado sobre la condición de los bancos para la realización de la reforma legislativa, mostró que varios establecimientos efectuaban operaciones hipotecarias a largo plazo que paralizaban su capital. Como estrategia tanto de control como de saneamiento de las carteras

vencidas de los bancos de emisión, Limantour estableció una Caja de Préstamos, en cuya creación participaron los principales banqueros de la ciudad de México y de la cual el gobierno se convirtió en accionista. Si bien el objetivo principal de la nueva institución era atender las necesidades de la agricultura, al parecer no lo cumplió a cabalidad, ya que los préstamos estaban concentrados en manos de los grandes hacendados del país.

La política bancaria de Limantour trajo consigo el ensanchamiento de funciones reguladoras de la Secretaría de Hacienda, ya que por vía legal se convirtió en el árbitro de la competencia institucional pues, mediante la cesión de concesiones y los ordenamientos dirigidos al control de los montos de emisión, de aquella dependió la expansión o contracción del sector. Aunque la intervención del Estado fue muy criticada, el secretario se valió de la negociación como principal mecanismo de legitimación de sus acciones. Como es posible notar, Limantour contó con la participación de los principales banqueros del país tanto para organizar el sistema por el que se registrarían como para reformarlo, siempre en función de los intereses del Estado, pues al parecer la consigna en el establecimiento de negociaciones era que a cada a cada privilegio cedido debía acompañarle una serie de prerrogativas y derechos al gobierno. De ahí que la libertad bancaria fuese no sólo reglamentada sino restringida a favor del reforzamiento de la capacidad regulacionista del Estado en el desarrollo del mercado financiero de la nación.

CAPÍTULO 4. LA POLÍTICA FERROCARRILERA (1898-1908)

*Todos mis esfuerzos tienden a que el gobierno
se ponga en condiciones
de seguir una política bien definida
en materia de obras de utilidad pública*

José Yves Limantour

La reorganización del sistema ferroviario formó parte, junto con la del sistema de administración fiscal y la regulación bancaria, de las directrices más importantes del programa administrativo de José Yves Limantour. El interés del secretario en las vías de comunicación se fincaba en la importancia de éstas para el desarrollo económico, pues no sólo simbolizaban el anhelado progreso, sino que promovían el movimiento de mercancías a largas distancias e influían favorablemente en el fomento de las principales actividades económicas del país y en la creación de un mercado interno al comunicar centros de producción con centros de distribución y consumo.

Limantour justificó la intervención de la Secretaría de Hacienda en la política ferroviaria con los argumentos de que hasta la década de los noventa del siglo, el gobierno había carecido de un sistema uniforme en cuanto al otorgamiento de concesiones y a que el erario público se había visto afectado de manera importante por el apoyo pecuniario otorgado a las empresas ferroviarias. De esa manera, hacia 1898 el secretario comenzó la ejecución de un plan general que tuviese como objetivo reorganizar el sistema ferroviario, así como aligerar los compromisos económicos del gobierno con las empresas ferroviarias.

El plan general de Limantour inauguró una nueva época en la política ferroviaria en la que el Estado, a través de la Secretaría de Hacienda, ejercería mayor influencia y control sobre las vías de comunicación con el objeto de evitar el derroche de fondos públicos que amenazaba el equilibrio presupuestal recientemente alcanzado, así como construir y explotar un sistema ferroviario que favoreciera el interés público sobre el privado.

Si bien en una primera etapa la política ferrocarrilera limantouriana se concentró en el establecimiento de restricciones económicas a las empresas constructoras, la intervención de la Secretaría de Hacienda en el ámbito ferroviario tuvo su mayor auge en los primeros años del

siglo XX. Frente al embate de las empresas estadounidenses y su interés por formar un gran monopolio ferroviario que incluyera las líneas mexicanas más importantes, Limantour hizo una serie de operaciones financieras en 1903 para convertir al Estado en el principal accionista de las líneas estratégicas (el Ferrocarril Nacional y el Ferrocarril Interoceánico) y para formar la gran empresa Ferrocarriles Nacionales de México. A través de esta empresa se buscaba garantizar el predominio del gobierno mexicano en todo el sistema ferroviario así como “la independencia económica de la república, una mejor distribución de las vías férreas en el territorio nacional, grandes beneficios en el servicio de transportes y, por fin la verdadera nacionalización de las empresas”.⁴³⁰ De esa manera, la creación de Ferrocarriles Nacionales de México inauguró una etapa en la que el gobierno mexicano estableció su nuevo papel como empresario, en el entendido de que esta decisión estaba encaminada a favorecer el progreso económico mediante la defensa de intereses netamente nacionales.

La historiografía se ha ocupado de manera extensiva del desarrollo de los ferrocarriles en México, su influencia sobre la economía y la formación de un mercado interno, el tipo de carga de los ferrocarriles y la inversión extranjera, entre otros temas. En cambio, el objetivo de este capítulo es ofrecer una visión de conjunto sobre la política ferroviaria de fines del siglo XIX haciendo especial énfasis en el papel que tuvo la Secretaría de Hacienda en la misma, mediante el análisis de las estrategias de regulación y control aplicadas por José Yves Limantour en un ámbito que no era del todo de su competencia. Con ello, se pretende ahondar en el estudio de la transformación del papel del Estado liberal al dar cuenta de su paulatina injerencia en el desarrollo económico del país.

El capítulo se encuentra dividido en tres apartados. A manera de introducción, en el primero se estudia la política ferroviaria desde la década de los sesenta hasta 1892 cuando Limantour comenzó su gestión en la Secretaría de Hacienda, con el objeto de conocer las características principales de los contratos y reglamentos establecidos en la república restaurada y las primeras décadas del Porfiriato, para identificar posteriormente los cambios que trajo consigo el plan general del secretario.

El segundo apartado está dedicado a conocer las estrategias de regulación y control en el sistema ferroviario que llevó a cabo Limantour, tanto para evitar el excesivo gasto por vía de subvenciones ferroviarias como para fortalecer el papel del Estado –y en particular de la

⁴³⁰ LIMANTOUR, *Apuntes de mi vida*, p. 42.

Secretaría de Hacienda– en la construcción y administración de las vías de comunicación. Se conocerán entonces los lineamientos del plan Limantour, su influencia en la Ley de ferrocarriles de 1899 y las posteriores transformaciones que ambos documentos trajeron a la política ferroviaria en general.

El último apartado se ocupa de la creación de la empresa Ferrocarriles Nacionales de México. A lo largo de esta sección se conocerán las motivaciones del secretario para convertir al Estado en un agente empresarial, lo cual puede ser considerado como una de sus últimas estrategias para robustecer el poder federal frente a los poderes estatales y los diversos agentes económicos del país, nacionales o extranjeros.

La política ferroviaria hasta la década de los noventa

De concesiones y privilegios

Las primeras concesiones otorgadas por el gobierno mexicano para la construcción de ferrocarriles datan de los años treinta y cuarenta del siglo XIX. Entre los contratos más importantes de esta época se destacan el del ferrocarril México-Veracruz (1837) y el del Istmo de Tehuantepec (1842). El primero porque conectaba al puerto comercial más importante del país con el centro distribuidor al interior y el segundo porque permitiría la conexión para comercio interoceánico. Ambas vías eran consideradas como estratégicas para el desarrollo de la economía nacional, sin embargo a causa del ambiente de inestabilidad política y de la falta de condiciones económicas favorables que predominaron durante las décadas subsecuentes, su construcción se paralizó aun con el otorgamiento de prórrogas y algunos beneficios por parte del gobierno.⁴³¹ Hacia 1870 el tejido ferroviario mexicano era muy incipiente, pues aun cuando se habían construido algunos fragmentos inconexos la única línea completa, el Ferrocarril Mexicano – construido gracias a la inversión inglesa– fue terminado apenas en 1873.

La historiografía sobre el tema refiere que la entrada de México a la era del ferrocarril fue muy tardía, ya que propiamente comenzó hacia la década de los setenta, y con mayor intensidad en la década de los ochenta. A partir del análisis de los contratos establecidos durante la

⁴³¹ *Colección de leyes*, pp. 1-35.

República Restaurada se advierte que los gobiernos de Juárez y Lerdo (1867-1877) establecieron un sistema para incentivar la construcción de las obras basado en el otorgamiento de una serie de privilegios y exenciones que convivían con prerrogativas estatales.⁴³² Igualmente se determinaron las obligaciones generales a cumplir por parte de las empresas constructoras. Lo anterior porque uno de los principales problemas al que tanto gobierno como empresarios hubieron de enfrentarse fue la falta de capital, la que a su vez provocaba el incumplimiento de los contratos.

Los privilegios o derechos de que gozaron los concesionarios estaban encauzados para garantizar la construcción, explotación y mantenimiento de las vías. Mediante la cesión del derecho de vía,⁴³³ terrenos baldíos federales, criaderos metálicos y la facultad de expropiar tierras de particulares, el gobierno pretendía dotar a las empresas en principio del espacio geográfico para su establecimiento. A partir de las concesiones otorgadas en los años sesenta es posible decir que no había uniformidad en cuanto a las dimensiones del derecho de vía y los compromisos que este le representaba al gobierno. En el contrato cedido a la empresa formada por René Masson y Félix Wyatt para la construcción de un ferrocarril desde Veracruz hacia el istmo de Tehuantepec y en el otorgado a Richards, Santiago Smith y José Brennan para el establecimiento de una vía interoceánica, se dispuso como derecho de vía la cesión de la mitad de terrenos baldíos existentes en una franja de 40 kms a cada lado del ferrocarril, lo que según los contratos significaba 4000 hectáreas por kilómetro construido. Según la cláusula, el gobierno debía hacer el deslinde de aquellos terrenos baldíos y al dividirlos en lotes de 1000 hectáreas les asignaría un número contiguo, quedándose para sí los lotes impares y dejando a la empresa los pares. Si los terrenos resultantes del deslinde no sumaban 4000 hectáreas por kilómetro, el gobierno se comprometía a pagar en efectivo las hectáreas faltantes a razón de 200 pesos por lote.⁴³⁴ La cesión de terrenos era demasiado extensa y comprometía de manera importante al erario público, de ahí que en los contratos de los años setenta desapareciera como tal y fuese sustituida por la cesión de una franja de 40 a 65 metros a cada lado de la construcción.

Si bien el derecho de vía constituía la cesión de terrenos para la construcción del ferrocarril, estos no siempre estaban desocupados o eran de propiedad federal, lo que obligó a dictar algunas disposiciones al respecto. En primer lugar se estableció que si los terrenos eran

⁴³² GURZA, *La política ferrocarrilera*, pp. 4-6.

⁴³³ El derecho de vía consistía “en la adquisición a título gratuito de una faja de terrenos nacionales a lo largo de la vía, y la explotación de esta faja, sea para la edificación de estaciones, almacenes etc.”. POMBO, *México: 1876-1892*, p. 79.

⁴³⁴ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 11, p. 459-463; t. 13, pp. 449-458.

propiedad del gobierno serían entregados a la empresa sin pago alguno, en segundo lugar si los terrenos en algún momento pasaban a ser de propiedad individual, la empresa conservaba el derecho de explotar los materiales que necesitare con excepción de la madera y leña, y finalmente si los terrenos eran de propiedad individual éstos podían ser expropiados por la empresa con el argumento de utilidad pública, teniendo como base para los avalúos lo que la finca pagara de predial. A partir de estas disposiciones es posible notar que si bien se trataba de asegurar el espacio geográfico para el tendido de vías férreas, este podría afectar a los particulares, ya que aun cuando se hicieran de tierras dentro de la franja que le correspondía al ferrocarril por el derecho de vía, no tenían la propiedad total pues la empresa podía seguir extrayendo los materiales que necesitare. Por otro lado, en cuanto a la expropiación no se definían las reglas claras para el cómputo del monto de la indemnización correspondiente, pues es bien sabido que en la época la información catastral era muy deficiente.

Para asegurar el abasto constante de materiales necesarios para la construcción y mantenimiento de la vía, el gobierno estipuló que las empresas gozarían de diversos privilegios. El derecho de vía contemplaba no sólo la cesión de terrenos sino el derecho a explotar los materiales que en ellos se encontraran. De la misma manera, si en aquellos terrenos la empresa descubría yacimientos metálicos, de sal, carbón de piedra o mármol podía explotarlos una vez que hiciera el denuncia correspondiente de las minas.

Entre los apoyos gubernamentales más destacables en los rubros de construcción y explotación se encuentra una serie de exenciones de impuestos. Las empresas podían importar libre de gravámenes –durante un periodo que variaba entre 15, 20 y 40 años según cada contrato– alambres, aparatos telegráficos, carbón de piedra, carruajes, clavos, durmientes, locomotoras, plataformas, rieles y otros materiales necesarios tanto para la construcción como para la reparación de las vías. Cabe destacar que la importación de aquellos productos no era ilimitada, pues se dispuso que las secretarías de Fomento y Hacienda estarían encargadas de establecer las reglas y acotaciones para hacer efectivo ese derecho. Aquella exención de impuestos aduanales se completaba con la eliminación de derechos de tonelada, fano, anclaje y demás derechos de puerto (excepto el de practica) a los buques que transportaran carbón de piedra, rieles y materiales de construcción en general. Las líneas cuyos puntos terminales fueran costas del Pacífico o del Golfo podían establecer almacenes, diques y muelles por cuyo uso podrían cobrar una retribución moderada. Además, los puertos establecidos quedaban habilitados para el comercio nacional e

internacional. Con aquellas determinaciones, el gobierno pretendía apoyar a las empresas tanto en la construcción como mantenimiento de la vía al asegurar un abastecimiento constante de los materiales necesarios, así como procurar la apertura de nuevos puertos para fomentar el comercio exterior.

Sumado a los privilegios ya mencionados, las empresas gozarían de apoyos de tipo económico, es decir subvenciones y el derecho a cobrar tarifas por el flete de las mercancías. Así como lo sucedido con el derecho de vía, en cuanto a las subvenciones tampoco había un sistema uniforme, pues se asignaban en efectivo, mediante la emisión de certificados aceptados como pago por un porcentaje de los derechos aduanales, o de ambas maneras. En la concesión de 10 de octubre de 1870 cedida a Mariano Riva Palacio para construir una vía de México a Toluca, se dispuso que la compañía disfrutaría de una subvención en efectivo de 3000 pesos por kilómetro,⁴³⁵ pagadera hasta 1873, es decir no estaba relacionada con el número de kilómetros construidos o puestos en explotación; a diferencia por ejemplo de la concesión otorgada en mayo de 1873 a la compañía del Ferrocarril Internacional de Texas en la que se asignaron 9000 pesos de subvención por kilómetro, pagaderos sólo cuando se comenzara la explotación del primer tramo de 100 kms. Esta última subvención sería pagada en “certificados de construcción del Ferrocarril Internacional Mexicano” amortizados con el 8% de los derechos de importación causados en las aduanas de Veracruz, Tampico, Matamoros, Manzanillo, San Blas, Mazatlán y Guaymas; lo que obligaba a la empresa a colocar el número suficiente de certificados en las aduanas correspondientes para ser adquiridos con oportunidad por los importadores quienes estaban obligados a utilizarlos como pago de derechos de importación.⁴³⁶ El tercer tipo de subvención, en bonos y efectivo, lo ejemplifica la otorgada en 1868 a la empresa constructora del Ferrocarril México a Veracruz; por la que se asignaron 560 000 pesos anuales durante veinticinco años, para cuyo pago el gobierno se comprometía a emitir “bonos del Ferrocarril de Veracruz a México” que serían admitidos en pago del 12% de los derechos de importación causados en las aduanas de Veracruz, Tampico, Matamoros, Manzanillo y Mazatlán. Si en virtud de la liquidación al primer año resultaba que el porcentaje no era suficiente para cubrir el monto, el gobierno aumentaría la cuota hasta cubrir la suma, pagando en efectivo lo que hubiese faltado.⁴³⁷

⁴³⁵ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 11, p. 183.

⁴³⁶ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 12, p. 453.

⁴³⁷ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 10, p. 455.

Las subvenciones, sumadas al compromiso del gobierno, en el caso de la vía México–Veracruz, de no otorgar apoyo financiero alguno durante 75 años a otra compañía que pretendiera la construcción de otra vía en el mismo tramo; a la exención de contribuciones a los capitales invertidos en la construcción; a la autorización para emitir libremente acciones, bonos y obligaciones cuyo producto sería invertido en la explotación y manutención de la vía; y al establecimiento de premios en efectivo por término previo a los plazos estipulados⁴³⁸ tenían como principal objetivo hacer más atractiva la inversión en el sistema ferroviario mediante de la inyección de recursos del erario público y la liberación de cargas onerosas sobre el capital privado para promover su construcción.

Además de aquellos privilegios, las empresas estaban autorizadas a establecer las tarifas por el transporte de mercancías, pasajeros y de almacenaje. Si bien las empresas podían establecer las tarifas sin superar el tope establecido, estaban sujetas a la aprobación bianual de la Secretaría de Fomento, la cual estableció una relación entre las clases y los productos correspondientes. El monto máximo de las tarifas de mercancías por tonelada por kilómetro estaba dividido en tres clases, la primera iba de 10 a 7 centavos, la segunda de 8 a 5 y la tercera de 6 a 2.5 centavos. La primera clase estaba conformada por artículos de procedencia extranjera de diversa índole; la segunda estaba compuesta por mercancías de procedencia nacional y la tercera agrupaba productos alimentarios.⁴³⁹ En 1868 en aras de favorecer la exportación, se estipuló que los frutos nacionales transportados de México a Veracruz (tarifa de bajada) gozarían de un descuento tarifario del 60% mientras que en la dirección contraria (tarifa de subida) el descuento aplicado sería de 20% sobre los efectos extranjeros.⁴⁴⁰

A decir de Sandra Kuntz, las primeras tarifas aprobadas para el Ferrocarril Mexicano resultaron tan elevadas para la época⁴⁴¹ que incluso no distaban mucho de las que regían el transporte realizado por arrieros y carretas de la región. La misma autora menciona que estos topes tarifarios respondieron principalmente a dos motivaciones, en primer lugar a que el costo

⁴³⁸ En la concesión del Ferrocarril Internacional Mexicano a Texas se introdujo una cláusula en la que el gobierno se comprometía a pagar a la empresa la suma de 100 000 pesos si el camino se concluía en un año menos de los plazos estipulados, 200 000 si se concluía en dos años menos, 300 000 pesos por tres años menos y 400 000 por cuatro años. DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 12, p. 451.

⁴³⁹ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 10, pp. 572-574.

⁴⁴⁰ KUNTZ, “Ferrocarriles y mercado”, p. 101.

⁴⁴¹ Las tarifas de mercancías por cargas de 16 arrobas aprobadas en el contrato del ferrocarril entre Veracruz y Puebla fueron las siguientes: de Veracruz a Jalapa \$3.60, Veracruz a Perote \$5 y Veracruz a Puebla \$7. KUNTZ, “Ferrocarriles y mercado”, p. 328.

máximo del transporte ferroviario no fuese superior al carretero y en segundo lugar a asegurar altos rendimientos –del 12 al 8%– a las empresas constructoras, es decir a garantizar la rentabilidad del negocio ferroviario y presentar a México como un espacio favorable para la inversión. El defecto de estas tarifas estribaba en que al parecer no consideraban los costos del transporte, las condiciones económicas de las regiones atravesadas ni la relación entre los fletes y el valor de los productos transportados, aunque en algunos casos se apreciaba el interés por favorecer a las mercancías nacionales sobre las extranjeras.⁴⁴² De ahí que en la concesión otorgada en 1870 para el establecimiento de una vía interoceánica se determinara que los efectos nacionales gozarían de un 30% de descuento en el flete.⁴⁴³

Si bien los contratos establecieron condiciones favorables a las empresas, e incluso el gobierno se comprometió a dar a los concesionarios individuales o compañías “la más eficaz protección para el cumplimiento de lo estipulado”,⁴⁴⁴ aquel también se arrogó ciertas prerrogativas que incluso prevalecieron hasta principios del siglo XX. La validez de los contratos estaba condicionada al cumplimiento de los plazos tanto para la presentación de planos –que debían ser aprobados por la Secretaría de Fomento para comenzar la construcción– como para la conclusión de la vía, así como al pago de una fianza que iba de 20 000 a 200 000 pesos, la cual sería devuelta al concesionario una vez cumplidos los compromisos adquiridos. Las empresas también estaban obligadas a transportar gratuitamente la correspondencia, otorgar un descuento del 50% al gobierno federal por el transporte de tropa, funcionarios, materiales u otro servicio requerido y a permitir la circulación de trenes de otras empresas por sus vías en condiciones de reciprocidad.

Aquellas obligaciones se complementaban con condiciones establecidas por el gobierno en cuanto a la organización de la empresa. En primer lugar se determinó que todas las empresas debían nombrar un representante en la capital con el fin de asegurar el debido cumplimiento de sus obligaciones y mantener una constante comunicación con los concesionarios. Además, las empresas se sujetarían a la inspección de un funcionario nombrado por el Estado, encargado de vigilar que la construcción se llevara a cabo en los términos estipulados. En aras de mantener información actualizada tanto de las construcciones como de las empresas, éstas debían entregar un informe anual con datos sobre sus accionistas, directores, importe del capital suscrito,

⁴⁴² KUNTZ, “Ferrocarriles y mercado”, pp. 103-104.

⁴⁴³ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 11, p. 456.

⁴⁴⁴ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 14, p. 97.

descripción de la vía, gastos de la empresa y deudas. Con lo anterior, el gobierno pretendía ejercer una supervisión directa sobre las empresas constructoras y el estado de las obras. De ahí que también se determinara que el gobierno tendría representación en las juntas directivas de las empresas, en el caso de las concesiones otorgadas a mexicanos el gobierno tendría representación por las dos séptimas partes o tres undécimas partes, mientras que en las otorgadas a extranjeros de cada cinco miembros dos serían nombrados por el gobierno.

Dado que los tramos de Veracruz al Istmo de Tehuantepec, del Pacífico al Golfo y de la ciudad de México hasta el Rio Bravo por el lado del Pacífico y de Veracruz a Puebla fueron contratados con empresas extranjeras en los primeros años de la década de los setenta, en las concesiones se estipuló que todas las empresas serían consideradas como mexicanas incluso si uno solo de sus miembros fuese extranjero, de ahí que ninguno pudiese apelar a derecho alguno de extranjería si se suscitaba algún conflicto. Además, en el caso de la vía interoceánica la mitad de los empleados debían ser mexicanos. De la misma manera, en estas concesiones se prohibió la enajenación, traspaso o hipoteca del ferrocarril a gobiernos extranjeros y su admisión como socios de la empresa. El propósito de estas condiciones era evitar el control de cualquier gobierno extranjero sobre el sistema ferroviario en aras de defender la soberanía económica nacional.

El gobierno se atribuyó el derecho de declarar caduca alguna concesión si los concesionarios hipotecaban, cedían o enajenaban en parte o completamente la construcción a un gobierno extranjero o a algún individuo o corporación sin consentimiento previo del gobierno federal, si se suspendían los trabajos sin causa justificada y por no terminar las obras en los plazos fijados. En caso de caducidad, la concesión sería rematada al mejor postor que asegurara la conclusión de la obra.

Finalmente cabe mencionar que la duración de las concesiones para la explotación de las vías era muy variable, ya que iba de los 75 y 99 años hasta perpetuidad, como en el caso de la concesión otorgada a Antonio Escandón para la construcción del ferrocarril México-Veracruz en 1868. A manera de hipótesis es posible decir que esta divergencia en la duración de los contratos muestra que el gobierno estaba más interesado en la rápida construcción de los caminos de fierro que en la consolidación de una red ferroviaria bajo su propiedad y tutela.

Si bien en las concesiones ferroviarias la serie de beneficios a las empresas superan los derechos del gobierno, al parecer Juárez, Lerdo y sus secretarios de Fomento actuaron conforme a la falta de capacidad económica del Estado para llevar a cabo una empresa tan costosa como la

creación de una red ferrocarrilera bajo su patrocinio. Para superar aquellas dificultades financieras, aunado al hecho de que la industria mexicana no estaba lo suficientemente desarrollada para satisfacer el abastecimiento de materiales necesarios, se acudió entonces al otorgamiento de privilegios para atraer la inversión extranjera (pese a la oposición de algunos miembros del gobierno)⁴⁴⁵ debido a la escasez de capital nacional susceptible de ser empleado en el sistema. Es decir, en México no existían condiciones favorables para el tendido de vías férreas sin la ayuda del gobierno, incluso Sandra Kuntz menciona que ese apoyo, la expansión ferroviaria estaba destinada al fracaso, ya que resultaba poco probable que sin los subsidios se hubiese construido y “que ninguna industria hubiera podido desarrollarse realmente en presencia de trabas como las que en México imponía el transporte a la circulación”.⁴⁴⁶ En su libro *México: 1876-1892*, Luis Pombo destacó así los beneficios de esa estrategia de crecimiento.

No se podría dirigir ningún reproche al gobierno de México por la práctica de haber otorgado subvenciones a empresas ferrocarrileras. Sin ese aliciente, el país no se vería hoy cruzado de vías férreas, ni los recursos nacionales habrían tenido el desarrollo que hoy anotamos. En los países nuevos, el progreso cuesta caro y es necesario no regatear su precio.⁴⁴⁷

Si bien la construcción de vías tuvo una marcha muy lenta durante la década de los setenta (ya que al término de la década tan sólo existían 570 kms de ferrocarril de los cuales 425 kms pertenecían al Ferrocarril Mexicano), lo cierto es que durante los gobiernos de Juárez y Lerdo se establecieron los lineamientos generales por los que habría de conducirse el gobierno para el otorgamiento de concesiones.

Una vez que Porfirio Díaz ascendió el poder, el tendido de vías férreas fue objeto de especial interés a lo largo de su gobierno. No obstante, el presidente y sus secretarios vieron constantemente interrumpida la concreción de sus propósitos, en un primer momento debido a la escasez de capitales disponibles y el constante incumplimiento de los contratos. En aras de comenzar la expansión ferroviaria, el ministro de Fomento Vicente Riva Palacio propuso la posibilidad de que también fuese competencia de los estados de la república con la anuencia de la Federación.⁴⁴⁸ La nueva estrategia del régimen, vigente hasta finales de este decenio, pretendía entonces echar mano de los recursos internos sin que el Estado perdiese sus funciones como

⁴⁴⁵ ORTIZ, *Los ferrocarriles de México*, p. 119.

⁴⁴⁶ KUNTZ, “Introducción”, p. 24.

⁴⁴⁷ POMBO, *México: 1876-1892*, p. 79.

⁴⁴⁸ CALDERÓN, “Los ferrocarriles”, p. 488.

promotor y regulador, ya que éste se adjudicó varios derechos como otorgar y cancelar las concesiones a los estados. La modalidad fue reglamentada en diciembre de 1877 cuando el Congreso autorizó al Ejecutivo a contratar con los gobernadores la construcción de ferrocarriles.⁴⁴⁹ De esa manera, el primer contrato se estableció con el gobierno de Guanajuato para la construcción de una vía entre Celaya y la capital del estado, el decreto fue aprovechado también por Hidalgo, Morelos, Sinaloa, Querétaro, Michoacán, San Luis Potosí, Jalisco Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Tamaulipas, Zacatecas, Chihuahua, Aguascalientes, Tlaxcala, Yucatán, Colima y Puebla.

La concesión modelo fue la de San Luis Potosí, que, así como los contratos de la República Restaurada consistió en una serie de privilegios y obligaciones para las empresas, junto con prerrogativas del gobierno. Si bien en lo general las cláusulas de los contratos son similares a los del periodo anterior, guardan algunas diferencias que dan cuenta de la supervisión gubernamental que se pretendía ejercer en la construcción de las vías.

Los contratos estaban divididos en cinco capítulos en cada uno de los cuales se incluyeron las cláusulas según el tema general de cada capítulo.⁴⁵⁰ El primero versaba sobre el “permiso, los plazos de construcción y la planeación del proyecto”. A diferencia de los contratos anteriores se determinó que la explotación del ferrocarril y del telégrafo –que por fuerza debía acompañarlo– tenía un plazo de 99 años, al término del cual la vía pasaría a formar parte del dominio de la nación, lo que se denominaba como “derecho de reversión a la nación”. A diferencia del periodo anterior se estableció entonces una uniformidad en cuanto a la duración de los contratos.

En cuanto a los trazos y reconocimiento del terreno para la obra, si bien se mantenía el derecho del gobierno a nombrar personal –pagado por la empresa– para su realización, según los contratos estatales se estipuló que ese trabajo debía ser supervisado por personal especializado en la materia, es decir peritos e ingenieros. Aquel personal no sólo estaba encargado de la vigilancia en el reconocimiento y la elaboración de planos sino que debía ejercer una constante vigilancia sobre toda la construcción de la vía. De hecho, la empresa solo podía comenzar la explotación del ferrocarril una vez que, por tramos de 10 kms, contara con la aprobación del informe de peritos e ingenieros así como con el visto bueno de la Secretaría de Fomento.

⁴⁴⁹ *Colección de leyes*, pp. 148-149.

⁴⁵⁰ La información subsecuente sobre las condiciones de los diversos contratos estatales en DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 13.

Los plazos de terminación de las obras que iban de 12 a 4 años, constituyen una innovación en cuanto al establecimiento de un número determinado de kilómetros a construir al año. El número de kilómetros anuales por tender dependía del plazo total de la construcción del ferrocarril y era causal de caducidad en caso de incumplimiento. Es posible que como aquella determinación presionaría a las empresas constructoras a terminar a tiempo, a manera de incentivo compensatorio el gobierno se comprometió a aumentar mil pesos la subvención de la que gozaba la empresa por cada kilómetro construido. En cuanto a la anchura de la vía también se uniformaron sus dimensiones, puesto que de manera consistente se determinó que todos los ferrocarriles estatales serían de 914 cm. Esto último con el objetivo de no entorpecer la marcha de los ferrocarriles por la disparidad entre la anchura de las vías.

El capítulo segundo denominado “Auxilios administrados por la nación”, enlistaba todos los beneficios a las empresas para la construcción y explotación de las vías. Si bien permaneció la exención de contribuciones sobre capitales invertidos y la libertad para la importación de mercancías extranjeras, ambas se limitaron generalmente a veinte años, aunque en los contratos de Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes y Jalisco se limitó esta exención a 10 años. De igual forma, las empresas estaban autorizadas para emitir libremente acciones, bonos y obligaciones con la divergencia de los anteriores contratos que para mayor seguridad del pago de aquellos y sus réditos debían ceder a los acreedores el derecho de explotar en todo o en parte cualquier propiedad de la empresa. Aquella libertad en realidad estaba restringida, ya que las hipotecas no debían exceder de 8000 pesos por kilómetro (el monto de la subvención) y de la mitad del costo de los edificios, materiales rodantes y demás construcciones del ferrocarril. Dado que los ferrocarriles pasarían a manos de la nación a los 99 años, el gobierno no se comprometía a pagar por réditos de los capitales impuestos a la hipoteca un monto mayor del 10% anual ni sería responsable del pago de réditos vencidos con anterioridad a aquel periodo.

Una de las innovaciones de estos contratos consistían en el establecimiento del derecho de vía por una extensión de setenta metros por ambos lados del ferrocarril, lo cual difiere de los contratos previos, pues como se ha visto no había una uniformidad en cuanto a las dimensiones de los terrenos que por aquel derecho le correspondían a las empresas constructoras. Cabe señalar que aquel derecho no autorizaba a las empresas a obstruir u ocupar caminos públicos, con lo que se pretendía establecer un sistema de comunicación independiente a los senderos ya establecidos. En cuanto a las estipulaciones que permanecieron por este derecho fueron la disposición de

manera inmediata y gratuita de todos los materiales para la construcción, así como la propiedad de la empresa de los criaderos metálicos, de carbón de piedra, sal, mármoles y demás depósitos minerales encontrados en aquella franja una vez realizado el denuncia correspondiente.

Las medidas sobre la adquisición de tierras para el derecho de vía no variaron en los contratos estatales. Es decir, si los terrenos eran propiedad de la nación serían cedidos a las empresas sin indemnización, además podían disponer de manera inmediata y gratuita de todos los materiales necesarios para la construcción. Sin embargo, lo que sí varió fue la serie de disposiciones en materia de indemnización si los terrenos eran de propiedad particular. El gobierno determinó que si bien se podían expropiar con el argumento de utilidad pública, la indemnización debía realizarse con la participación de peritos valuadores, nombrados por la empresa y los particulares, quienes debían presentar el avalúo en un mes. Si el avalúo resultaba dispar, el caso se remitía al juez de distrito correspondiente quien elaboraría su fallo según el recurso de responsabilidad. Si el dueño de la propiedad no nombraba al perito de su parte, el juez de distrito quedaba autorizado para hacerlo. Finalmente si la propiedad no estaba suficientemente demostrada en el particular, el juez fijaría el monto de la indemnización según el monto de las contribuciones que el inmueble o terreno pagaba normalmente. Estas reglas responden a la poca claridad con que se estipuló el proceso para llevar a cabo la expropiación de terrenos particulares en los contratos de la República Restaurada.

Finalmente, en cuanto a los auxilios dados por la nación a los concesionarios de las líneas estatales se encontraban las subvenciones. A diferencia de los contratos previos, en estos contratos se estipuló que todas las subvenciones tendrían un monto fijo de 8000 pesos por kilómetro construido y serían pagadas en efectivo (a excepción del caso de Oaxaca en cuyo contrato el gobierno se comprometió a pagar el monto de la subvención en efectivo y en rieles) por secciones mínimas de cinco kilómetros aprobadas por la Secretaría de Fomento. Para asegurar el cumplimiento de este derecho, en 1879 el gobierno determinó que la falta puntual del pago de subvención prorrogaría automáticamente los plazos de construcción por todo el tiempo que no se efectuara.⁴⁵¹

El capítulo tres referente a las “condiciones relativas al servicio de los ferrocarriles” contiene algunas disposiciones que permanecieron de los contratos previos, como el inicio de la explotación de los ramos previa autorización de los ingenieros nombrados por el gobierno y la

⁴⁵¹ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 13, p. 814.

circulación de otros trenes en condiciones equitativas y de reciprocidad. La novedad en cuanto a las relaciones con otras empresas es que en estos contratos estaban autorizadas a enlazarse con otras líneas, esto con el objetivo de crear paulatinamente una red ferroviaria nacional integrada por las vías estatales.

Sobre las tarifas, aunque los contratos estatales también consideraban aquella división según lo transportado, es decir, pasajeros y mercancías o según el servicio prestado: almacenaje o telegramas, se añadió una nueva tarifa aplicable a animales en pie y diversos materiales como coches, carruajes, cadáveres, joyería y metales preciosos. Al mismo tiempo que se determinó la posibilidad de establecer tarifas especiales sometidas a aprobación del gobierno para efectos que por no ajustarse en peso o medida a las tarifas anteriores tuviesen que pagar un flete o almacenaje superior.

En estos contratos hay una diferencia sustancial con respecto de sus predecesores, ya que las tarifas podían establecerse de manera diferencial, es decir según la distancia recorrida y la cantidad de mercancías transportadas, “con el fin de facilitar los transportes de mercancías y pasajeros a mayores distancias o en mayores cantidades”, esto porque se consideraba que los posibles descuentos serían en beneficio del público en general. Aunado a lo anterior, los concesionarios podían establecer las tarifas de fletes y pasajeros según las dificultades y gastos de tracción, lo cual es una diferencia notable con respecto a los anteriores contratos que no consideraban estos factores, pues como ya se dijo prevalecía el interés por favorecer el transporte de efectos nacionales. De ahí la inclusión de un artículo donde se especificaba que las tarifas debían ser igualitarias, es decir, no se contemplaba la aplicación de descuentos según la procedencia de las mercancías transportadas (nacionales o extranjeros). Los únicos materiales que gozarían de descuento en los fletes serían los rieles y materiales para la construcción de ferrocarriles, a los cuales se les asignó un 50% de descuento.

Cabe señalar que para asegurar la rentabilidad del negocio ferroviario, permaneció aquello de la revisión bianual de las tarifas, con la salvedad de que el objetivo de esta disposición era constatar que la ganancia anual de las empresas ascendiera al menos a un 10% de todo lo invertido por la empresa, si aquel porcentaje no era alcanzado los concesionarios estaban autorizados a elevar las tarifas hasta en un 50% según los topes establecidos. Los aumentos tarifarios debían ser comunicados al público al menos con una anticipación de 60 días mientras que las disminuciones debían ser publicadas con 15 días de antelación.

El monto de las tarifas disminuyó notablemente frente a las del Ferrocarril Mexicano aunque existen algunas diferencias entre los contratos estatales, ya que Guanajuato, San Luis Potosí, Querétaro, Veracruz, Jalisco y Puebla se vieron favorecidos con las tarifas de mercancías más altas, de 5 a 3 centavos por tonelada/kilómetro, mientras que los toques tarifarios de los demás estados se limitaron de 4 a 2 centavos. A manera de hipótesis es probable que esta divergencia se deba al tipo de actividades económicas de aquellos estados, mineras o comerciales, de las cuales se quería sacar el mayor provecho.

Finalmente en torno a las tarifas, se mantuvieron las disposiciones sobre el descuento del 50% que gozaría el gobierno por el transporte de tropas, material de guerra y transmisión de mensajes telegráficos, así como el transporte gratuito de servidores públicos, correspondencia e impresos gubernamentales.

El capítulo cuatro titulado “obligaciones impuestas a la empresa” mantuvo todo lo ya estipulado en cuanto a la personalidad jurídica de la misma, es decir que ella y sus miembros (accionistas y empleados) serían considerados como mexicanos sujetos a la jurisdicción de los tribunales de la república en todos sus negocios cuya causa tuviese lugar dentro de su territorio. Ningún miembro de la empresa podría alegar derechos de extranjería por lo que tampoco agentes diplomáticos o extranjeros podían intervenir en los negocios. De la misma manera, la empresa no podía traspasar, hipotecar o enajenar las concesiones de los contratos, el ferrocarril, el telégrafo o sus propiedades anexas como estaciones y almacenes a ningún gobierno extranjero, los cuales tampoco debían admitirse como socios. Al mismo tiempo que permanecía la obligación de las empresas de designar un apoderado en la capital del país para mantener comunicación constante y asegurar el cumplimiento de las obligaciones de las empresas. Como es posible advertir, en este rubro, el gobierno no cedió ante el derecho de mantener una estrecha comunicación y vigilancia de las empresas, al mismo tiempo que mantuvo las restricciones a los gobiernos extranjeros para participar como socios y accionistas en el negocio ferroviario mexicano.

El capítulo cinco “cláusulas generales diversas” establecía la injerencia del gobierno tanto en administración como en la explotación de la vía. En el primer rubro permaneció aquello que el gobierno debía tener una representación en la junta directiva no menor a la de dos séptimas partes o tres undécimas. La supervisión administrativa se complementaba en estos contratos con la vigilancia del gobierno en la parte técnica mediante la designación de inspectores dedicados a la supervisión de la construcción, explotación y reparación de la vía. La vigilancia sobre las

empresas se hizo más estrecha puesto que se determinó que los estatutos de la misma debían ser aprobados y revisados bianualmente por la Secretaría de Fomento, al mismo tiempo que se hizo extensiva la obligación a todas las empresas de presentar un informe anual con los siguientes datos:

- Nombres y residencia de todos los empleados y funcionarios superiores de la empresa.
- Monto del capital social
- Monto de las acciones emitidas y productos de la emisión
- Monto de las obligaciones emitidas y productos de la emisión
- Deuda flotante y otras de la empresa, explicando la clase a la que pertenezcan.
- Importe de lo devengado y percibido por subvención.
- Número de kilómetros en camino construido y puestos en explotación
- Descripción y costo real del camino construido.
- Descripción y costo probable de la parte por construir
- Cantidad percibida por pasajeros y números de los de cada clase
- Cantidad percibida por fletes, especificando la clase de carga conducida.
- Gastos de explotación

En torno a la caducidad de las concesiones estas podían declararse según las disposiciones anteriores, es decir si la empresa no cumplía los plazos de construcción o en caso que enajenara, traspasara o hipotecara el contrato a algún gobierno extranjero o lo admitía como socio. A diferencia de los contratos previos, una vez que el gobierno declaraba la caducidad de la concesión la empresa perdía todos los privilegios otorgadas en el mismo pero conservaba la propiedad de los edificios, el material, las máquinas y el telégrafo. El gobierno podía traspasar el contrato en su totalidad, previa indemnización a la empresa por sus propiedades. Cuando la nación ejercía su derecho de reversión, el gobierno debía liquidar a la empresa por el material rodante, almacenes y demás edificios necesarios para la explotación de la vía.

Los contratos establecidos entre la Federación y los estados resaltan con mayor claridad los privilegios de las empresas y la esfera de acción del Estado en materia ferroviaria. Los privilegios o incentivos otorgados para el tendido de vías se hacían de manera directa e indirecta, ya fuese con asignaciones en efectivo, exenciones de impuestos, derechos de propiedad y usufructo sobre los terrenos ocupados, así como el derecho de modificar los montos de los fletes por el transporte de mercancías. Sobre las tarifas, cabe resaltar las diferencias que guardan con respecto a los contratos de la República Restaurada, al parecer en la primera etapa del periodo porfiriano había un interés por iniciar una política tarifaria que considerara tanto los gastos de explotación como las utilidades de las empresas. El Estado por su parte ejercía su presencia en la

construcción y explotación de las vías mediante la supervisión directa tanto de la administración de las empresas como de las obras con personal de su elección, con el objeto de hacer garantizar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los concesionarios

El éxito de la modalidad estatal estaba circunscrito a la disponibilidad de recursos de los estados, que aun cuando apoyaron con subvenciones en efectivo y el establecimiento de nuevas contribuciones contaban con una escasa capacidad económica para llevar a buen término el tendido de las vías.⁴⁵² Los esfuerzos estatales no fueron del todo infructuosos, ya que hasta 1880 se habían construido al menos 226.5 kms en los tramos, Celaya-León, Ometusco Tulancingo, México-Cuautla, San Luis-Tampico, Zacatecas Guadalupe, Alvarado Veracruz, Puebla-Izúcar y Mérida-Peto, fragmentos que a la postre fueron traspasados a otras compañías, como el Ferrocarril del Nordeste, el Ferrocarril Interoceánico, el Ferrocarril Central y el Ferrocarril Nacional con lo que formaron parte de sistemas ferroviarios completos.⁴⁵³

Dados los pocos y dispersos resultados de las concesiones estatales, Sandra Kuntz afirma que a partir de 1880 Porfirio Díaz consideró indispensable la entrada de capital extranjero para la construcción de las obras que la nación por sí misma no podía realizar. De ahí que Díaz firmara un contrato para construir una línea que comunicara a la ciudad de México con la frontera con una empresa estadounidense representada por James Sullivan y William J. Palmer. La preferencia del presidente para apoyar la inversión norteamericana en el negocio ferroviario trajo consigo una fuerte oposición al interior del Congreso e incluso lo dividió en dos facciones: gobiernistas y opositoristas. Estos últimos se pronunciaron en contra del establecimiento de vías troncales que enlazaran a México con Estados Unidos bajo el argumento de que la autorización vulneraba la soberanía y seguridad nacionales. La facción gobiernista ganó la disputa.⁴⁵⁴ En junio de 1880 fue emitido un decreto en el que se daban las bases al Ejecutivo para la celebración y reforma de contratos de ferrocarriles que a la letra consignaba lo siguiente,

Se autoriza al Ejecutivo para que reforme los contratos que tiene celebrados sobre construcción de ferrocarriles internacionales e interoceánicos y para que celebre nuevos

⁴⁵² Los estados destinaron los ingresos de los impuestos alcabalatorios y mineros. Entre los nuevos impuestos se encuentran el establecido por Puebla y Veracruz del 1% sobre todo capital raíz y el de San Luis Potosí del 10% adicional sobre todas las contribuciones ordinarias. Cabe señalar que para asegurar el cumplimiento de los contratos algunos estados como San Luis y Michoacán exigieron fianzas que iban de \$35 000 a \$150 000. CALDERÓN, "Los ferrocarriles", pp. 494-496.

⁴⁵³ CALDERÓN, "Los ferrocarriles", pp. 500.

⁴⁵⁴ KUNTZ, *Empresa extranjera*, pp. 31-45.

con otra u otras compañías que se presenten, otorgando en cualquiera de estos casos la concesión sin comprender en ella el arreglo de la deuda inglesa.⁴⁵⁵

El decreto estaba conformado por doce bases que en buena medida recogían los términos generales de las concesiones otorgadas a los estados. Es decir, las concesiones tendrían una duración de 99 años, al término de los cuales el camino se revertía como propiedad de la nación libre de gravámenes. Las empresas serían consideradas como mexicanas en todo lo concerniente a sus relaciones con el gobierno, a los derechos y obligaciones pactados. Los contratos se sujetarían a las condiciones acordadas con anterioridad “sin que puedan variarse sino en provecho de la nación”. El Ejecutivo debía exigir previa firma las garantías para el cumplimiento de las condiciones del contrato y todas las ventajas ofrecidas a alguna compañía en particular debían ser extensivas a las demás. Del mismo modo, para asegurar el tendido de líneas internacionales e interoceánicas éstas podían contratarse por secciones a varias compañías, las cuales podían adquirir las líneas ya construidas sobre el trayecto aprobado en sus contratos o construir segundas vías. Aunque el Ejecutivo tenía la facultad de establecer los términos de pago de las subvenciones en el caso de traspasos, las empresas no percibirían doble subvención más que la acordada. En cuanto a las tarifas, se determinaron máximos por transporte de mercancías, pasajeros y almacenajes los siguientes costos:

| Mercancías por tonelada de 1000 kg/1km | Pasajeros por km | Almacenaje |
|---|------------------|----------------------------|
| 1ªclase 6¢ | 1ªclase 3¢ | Por cada 100 kg |
| 2ªclase 4¢ | 2ªclase 2¢ | o por cada fracción de los |
| 3ªclase 2.5¢ | 3ªclase 1.5¢ | mismos por día 1.5¢ |

Como es posible advertir hay un descuento en las tarifas del decreto con respecto a sus antecesoras. Así como lo consignado previamente la aplicación de las tarifas debía ser bajo el criterio de igualdad, sin conceder descuentos de ningún tipo y, a diferencia de los contratos de la República Restaurada y los estatales, debían ser revisadas cada cinco años por la Secretaría de Fomento de acuerdo con las compañías sin que estas tuviesen permiso para elevarlas en ningún momento.

Los derechos del gobierno según el decreto eran también transportar gratuitamente la correspondencia, fijar los términos de pago de las subvenciones y declarar la caducidad de las

⁴⁵⁵ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 14, pp. 273.

concesiones, al término de la cual la nación adquiriría la propiedad de la parte construida libre de todo gravamen por el valor fijado en peritaje. Con la salvedad de que del valor se deduciría el importe de las subvenciones pagadas y por el resto el Ejecutivo debía emitir obligaciones garantizadas con hipoteca de la misma vía la cual podía traspasar mediante nueva concesión.

La nueva facultad del Ejecutivo permitió la firma de dos contratos con empresas estadounidenses bajo las condiciones señaladas en el decreto. En 1880 la Compañía Limitada del Ferrocarril Central Mexicano, creada en Boston, obtuvo una concesión para construir una vía de México a El Paso, cuyo tramo cruzaba los estados de Querétaro, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas, Chihuahua y un ramal al Pacífico que pasaba por Guadalajara. Dado el trayecto de la vía, fue traspasada a la empresa la antigua concesión del Ferrocarril de Celaya a León.

La Compañía Constructora Nacional Mexicana, fundada en Denver, también obtuvo concesión en septiembre de 1880 para construir una línea de vía angosta de México a Manzanillo pasando por Toluca, Morelia y Zamora y otra hacia Laredo pasando por San Luis Potosí, Saltillo y Monterrey. Estas dos líneas, junto con la del Ferrocarril Interoceánico, que iba de Veracruz a México, el Ferrocarril Internacional y el Ferrocarril Mexicano, se convirtieron en las de mayor importancia económica de todo el sistema hacia la década de los noventa.⁴⁵⁶

Los contratos firmados con las compañías norteamericanas estuvieron condicionados a las bases establecidas en junio, sin embargo existen importantes diferencias en cuanto a las concesiones previas que sirvieron como punto de partida. En primer lugar destaca la ampliación de la esfera de acción empresarial, ya que las compañías principales podían traspasar derechos obligaciones y concesiones a una o más compañías que al efecto organizaran. Como los contratos eran pactados con extranjeros, se contemplaba la posibilidad de consolidación con compañías de la misma índole, sin embargo éstas también estarían bajo la jurisdicción mexicana y sujetos a los tribunales federales. Además dado el carácter binacional de la empresa ésta podía tener una junta tanto en México como en su país de origen. Lo anterior no necesariamente significaba la sujeción de una empresa sobre otra, ya que como menciona Kuntz la empresa del Ferrocarril Central se manejaba de manera independiente de la Atchinson, Topeka & Santa Fe Railroad Company con la que estaba asociada.⁴⁵⁷ Finalmente las empresas estaban autorizadas a enlazar sus vías con

⁴⁵⁶ *Reseña histórica y estadística de los ferrocarriles de jurisdicción federal. Desde agosto de 1837 hasta diciembre de 1894.*

⁴⁵⁷ KUNTZ, *Empresa extranjera*, p. 57.

cualquier otra dentro y fuera de la república, así como para adquirir líneas ya construidas con anterioridad.

Estos contratos contenían mayores especificaciones en cuanto a la organización de la empresa y su financiamiento. Los estatutos de las compañías debían ser presentados en el plazo de nueve meses sin que estuviesen sujetos a posteriores revisiones por parte de la Secretaría de Fomento. En cuanto al capital social se mencionó que éste debía ser dividido en acciones de 100 pesos cada una, los accionistas no responderían por las obligaciones de la compañía sino por el valor de sus respectivas representaciones, es decir eran compañías de responsabilidad limitada, lo cual fungía como un incentivo para la compra de aquellos títulos. Sobre los bonos y acciones, el gobierno le otorgó libertad a la empresa para emitirlos ilimitadamente, esto es una diferencia sustancial con los contratos estatales puesto que recuérdese que estos estaban limitados a emitir no más de 8000 pesos por kilómetro.

En cuanto a los apoyos económicos, los contratos establecían que las empresas recibirían una subvención de \$9500 para el caso del Central y \$7 000 del Nacional, no obstante éstas no serían pagadas en efectivo sino que el gobierno emitiría “certificados de construcción de ferrocarriles” los cuales serían amortizados con el 6% y 4% de todos los derechos causados en las aduanas marítimas y fronterizas. Esto también significa una diferencia con respecto a las anteriores concesiones, pues si bien se otorgarían apoyos del gobierno éste no los otorgaría en efectivo sino que los pagaría a través de la emisión de certificados de construcción que serían pagados en todas las aduanas no sólo en algunas, también destaca que el porcentaje asignado de la amortización de los certificados es menor pues recuérdese que en los contratos otorgados por Juárez y Lerdo ascendía hasta un 12%. Además del apoyo financiero federal, las compañías estaban autorizadas a recibir subvenciones estatales y el gobierno se comprometía a no otorgar subvenciones a otras líneas a 25 leguas por cada lado de las vías, esto último con el objeto de favorecer a las líneas contratadas sobre los futuros competidores. A diferencia de los contratos estatales, en el contrato del Ferrocarril Central se determinó que el primer pago de la subvención se realizaría una vez terminado y aprobado el primer tramo de 150 kms, posteriormente el pago se cubriría por tramos de 25 kms, esto último para asegurar la construcción completa de la vía.

Las exenciones eran de diversa índole y tenían como objetivo procurar el abastecimiento constante de material necesario para la construcción y mantenimiento de las vías. En este caso, se recuperó la cláusula de los contratos de la República Restaurada (ausente en los contratos

estatales) referente a que los buques llegados a las costas del Pacífico y al puerto de Veracruz cargados con carbón, maquinarias, rieles y materiales ferroviarios y telegráficos estaban exentos por quince años de derechos de tonelada, fardo, anclaje y puerto. Los materiales de construcción nacionales o extranjeros estaban exentos de derechos de importación por quince años. Mientras que el camino, los capitales, acciones y bonos también gozaban de una exención de cualquier tipo de contribución por cincuenta años. Cabe mencionar que si bien las dos últimas exenciones ya existían en los contratos previos, en estos varió la temporalidad puesto que en los contratos estatales la primera oscilaba entre los 10 y 20 años, mientras que el límite de la segunda eran 20 años, además el capital no estaba exento del pago del timbre. Si bien los artículos referentes a la libertad de importación de materiales de construcción favorecían el tendido de las vías, a decir de Kuntz, lo cierto es que con el otorgamiento de privilegios impositivos “el Estado lesionaba sus propias finanzas y estrechaba la posibilidad de que la expansión ferroviaria actuara como un estímulo para la creación de eslabonamientos internos mediante el surgimiento de una industria de materiales para ferrocarril”.⁴⁵⁸

Sobre las tarifas, de la misma forma que los contratos estatales, en los contratos con norteamericanos las compañías estaban autorizadas a establecerlas con relación a las dificultades encontradas en el camino y los gastos de tracción, pero sin necesidad de guardar proporción al número de kilómetros de toda la vía con tal que el flete no excediera en ningún momento los topes máximos. En los contratos estatales recuérdese que los concesionarios tenían la facultad de aumentar las tarifas según los gastos de tracción hasta en un 50%, sobre estos incrementos no se mencionó su sujeción a la aprobación de la Secretaría de Fomento, mientras que todo incremento tarifario de las compañías norteamericanas debía contar con aquella aprobación y ser publicada con oportunidad al público usuario. De la misma forma que los contratos estatales, en los contratos con norteamericanos las compañías podían establecer tarifas especiales para diversos efectos que no se sujetaran en peso o medida a la clasificación establecida.

A diferencia de lo dispuesto en las bases de 1880, las tarifas serían revisadas cada dos años, los rieles y los cereales eran considerados de tercera clase y los primeros tendrían una rebaja de 30%, los servicios gubernamentales de transporte de funcionarios o tropas ya no se realizarían de manera gratuita sin embargo gozarían de un 60%. Las tarifas aprobadas respetaron en lo general las bases, e incluso fueron menores con respecto a las asignadas en los contratos

⁴⁵⁸ KUNTZ, *Empresa extranjera*, p. 50.

estatales, sin embargo existen diferencias entre los contratos de las principales vías (cuadro 1). El Ferrocarril Internacional –contratado en 1881– obtuvo las tarifas más altas en comparación con las del Central y el Nacional, esto se debe a que la compañía no contaba con una subvención pecuniaria por lo que existía una compensación mediante la aprobación de tarifas elevadas para garantizar la rentabilidad. En este contrato se recuperó aquella cláusula contenida en los contratos estatales donde se consignaba que si las tarifas no reportaban un producto neto anual del 10% la empresa estaba autorizada a elevarlas dentro de los límites establecidos.

**CUADRO 1. TARIFAS MÁXIMAS AUTORIZADAS PARA MERCANCÍAS Y PASAJEROS
(1880-1881)**

| Clases | Ferrocarril Central (centavos) | Ferrocarril Nacional (centavos) | Ferrocarril Internacional (centavos) |
|-------------------|---|--|---|
| Mercancías | | | |
| 1ª clase | 6 | 4 | 10 |
| 2ª clase | 4 | 3 | 7 |
| 3ª clase | 2.5 | 2 | 5 |
| Pasajeros | | | |
| 1ª clase | 3 | 2.5 | 7 |
| 2ª clase | 2 | 2 | 4 |
| 3ª clase | 1.5 | 1 | 3 |

Fuente: Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. 14, pp. 414, 429, 806.

Las tarifas aprobadas para el Ferrocarril Central fueron modificadas en 1885. Los elementos característicos de la nueva política tarifaria fueron los siguientes: reconocimiento de tres clases más una clase especial, los criterios para la clasificación de productos atendían a su naturaleza, valor, riesgo, procedencia, uso y empaque. Se consideró tanto la cantidad del producto como la capacidad de los carros, lo que llevó a determinar una diferencia entre carro por entero y menos de carro por entero y finalmente se establecieron las tarifas diferenciales constantes por distancia y carga con el objeto de ampliar los márgenes de la comercialización interna de los productos y aumentar su consumo mediante su abaratamiento.⁴⁵⁹ Con la introducción de estos elementos en el establecimiento de las tarifas, Sandra Kuntz refiere que se dieron dos cambios importantes, por un lado el costo del transporte se vio relativamente

⁴⁵⁹ KUNTZ, “Ferrocarriles y mercado”, p. 108.

disminuido con respecto a las tarifas del Ferrocarril Mexicano y, por otro lado la política tarifaria porfiriana incluyó criterios más racionales así como clasificaciones más completas.⁴⁶⁰

De vuelta a los contratos, el gobierno mantuvo la facultad de otorgar concesiones ferroviarias y declararlas caducas en caso que sin su consentimiento las empresas transportaran fuerzas armadas extranjeras o mercancías de naciones beligerantes, enajenaran o hipotecaran la concesión a Estados o gobiernos extranjeros y no cumplieran a tiempo con los plazos estipulados tanto de la presentación de los planos como de la construcción total de la vía. No obstante, una de las novedades en los contratos con estadounidenses fue el derecho otorgado a las compañías para presentar una queja ante los tribunales federales si no consideraba que la declaración de caducidad estaba debidamente fundamentada. Es decir, las empresas tenían el derecho de apelar el cese del contrato en caso de ser declarado nulo o caduco, lo cual le otorgaba un gran peso de decisión sobre la continuidad de los mismos.

Como es posible advertir, los contratos con las empresas estadounidenses aumentaron los privilegios de que gozaban las constructoras e incluso recuperaron algunos derechos y beneficios planteados en la República Restaurada como la exención de impuestos a buques transportadores de materiales de construcción, el establecimiento de un resguardo para la protección de la línea y aquella cláusula en la que el gobierno se comprometía a impartir “todo género de protección y auxilio en cuanto dependa de sus facultades en sin perjuicio de tercero y conforme a las leyes de la república”.⁴⁶¹

Las condiciones de los contratos con las empresas estadounidenses funcionarían como incentivo para la petición de nuevas concesiones, no obstante en el decreto y las bases no se establecieron restricciones en cuanto al número de concesiones, por lo que fueron entregadas con prodigalidad casi a cualquiera que hiciera la petición. Durante las décadas de 1880 a 1890 el número de concesiones fue tan extenso que incluso podían contarse por cientos.

Pablo Macedo afirmaba que el gobierno no reparaba en el poder adquisitivo o experiencia de los concesionarios y que los contratos variaban en los tipos de compromisos, pues sólo algunas empresas cuyas líneas terminaban en costas quedaban obligadas a habilitar los puertos

⁴⁶⁰ KUNTZ, “Ferrocarriles y mercado”, p. 108.

⁴⁶¹ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. 15, p. 805.

correspondientes. La variación también fue notoria en cuanto a la anchura de las vías,⁴⁶² el monto de subvención –que iba de \$4 500 hasta \$9 500 por km construido– y el tipo de la misma, ya que podía ser pagada en efectivo, en bonos especiales o en certificados de aduanas admisibles como pago de impuestos de importación. Las tarifas eran igualmente variables puesto que había distinto número de clases, que iban de tres a seis, así como en el monto pues este difería según cada contrato por tonelada, trayecto o por carro entero.⁴⁶³ Aun frente aquellas divergencias en los contratos, la estrategia de Díaz para la expansión ferroviaria resultó de cierta manera más exitosa que la de la administración precedente, ya que el número de kilómetros construidos aumentó de 1 079 km en 1880 a 9 717 km en 1890 (cuadro 2).

**CUADRO 2. SISTEMA FERROVIARIO MEXICANO
KILÓMETROS CONSTRUIDOS
(1873-1911)**

| Año | Número de kms | Año | Número de kms | Año | Número de kms |
|------|---------------|------|---------------|------|---------------|
| 1873 | 572 | 1886 | 6 088 | 1899 | 12 900 |
| 1874 | 586 | 1887 | 6 608 | 1900 | 13 585 |
| 1875 | 662 | 1888 | 7 826 | 1901 | 14 523 |
| 1876 | 666 | 1889 | 8 455 | 1902 | 15 135 |
| 1877 | 672 | 1890 | 9 717 | 1903 | 16 113 |
| 1878 | 737 | 1891 | 10 028 | 1904 | 16 522 |
| 1879 | 885 | 1892 | 10 477 | 1905 | s/d* |
| 1880 | 1 079 | 1893 | 10 642 | 1906 | 17 510 |
| 1881 | 1 771 | 1894 | 10 762 | 1907 | s/d |
| 1882 | 3 709 | 1895 | 10 775 | 1908 | s/d |
| 1883 | 5 436 | 1896 | 10 086 | 1909 | s/d |
| 1884 | 5 891 | 1897 | 10 762 | 1910 | s/d |
| 1885 | 6 009 | 1898 | 12 334 | 1911 | 19 797 |

Fuentes: TÉLLEZ, *Breves apuntes*, pp. 23, 33. GURZA, *La política ferrocarrilera*, pp. 14-15. *Memoria presentada al Congreso de la Unión por el secretario de estado y del despacho de Comunicaciones y Obras Públicas, 1 julio 1911 a 30 junio 1912*, p. 15. *Reseña histórica y estadística de los ferrocarriles de jurisdicción federal, desde 1 enero 1904 hasta 31 diciembre 1906*, p. 1. *sin datos.

El otorgamiento de numerosas concesiones obligó a que desde los años ochenta se comenzaran a formular normas generales sobre el tendido de vías. De ahí que en 1881 el Congreso autorizara al Ejecutivo a contratar nuevos ferrocarriles con los gobiernos estatales o con empresas particulares, con la salvedad que las subvenciones debían limitarse a un máximo de 8000 pesos para las vías anchas y de 6000 pesos para las vías angostas, con el objeto de rebajar

⁴⁶² La vía ancha era de 1 m 435 cm, mientras que la vía angosta de 914 cm, a decir de Mariano Téllez durante los años setenta se dieron airadas discusiones entre empresas constructoras e ingenieros en torno a las ventajas y desventajas de cada vía. TÉLLEZ, *Breves apuntes*, p. 1-8.

⁴⁶³ MACEDO, *La evolución Mercantil*, p. 206.

los compromisos del erario público.⁴⁶⁴ La medida no se hizo extensiva a los contratos ya establecidos, por lo que la compañías del Central y Nacional tuvieron condiciones más ventajosas frente a sus posibles competidores. La disposición fue ratificada en 1887 con la salvedad de que si para pagar estas subvenciones el gobierno se comprometía a emitir bonos, el rédito de éstos no sería mayor de 6% ni el precio de emisión menor de noventa por ciento.⁴⁶⁵

El mismo año de 1881, el Congreso decretó las bases al Ejecutivo para elaborar la reglamentación de ferrocarriles, telégrafos y teléfonos “construidos o que en lo adelante se construyan en territorio mexicano”. El documento clasificaba por primera vez en la historia ferroviaria las vías generales de comunicación, las cuales eran las líneas que unieran dos o más municipalidades o al Distrito Federal y al territorio de Baja California con uno o más estados, las que comunicaran a dos o más estados entre sí y las que tocaran algún puerto en las líneas divisorias del país con otros países o corrieran paralelas a ellas dentro de una zona de veinte leguas. Las vías generales quedaban sujetas a los tres poderes federales en las siguiente materias: contribución sobre vías férreas, cumplimiento de obligaciones, declaración de caducidad, expropiación, tarifas, reglamentos generales de servicio, construcción, delitos, seguridad de obras, accidentes en trenes, contrabando, violación de correspondencia, hipotecas sobre ferrocarriles.⁴⁶⁶ Las bases definían no sólo el mapa de líneas que eran competencia de la Federación sino su esfera de acción, es decir el campo en donde el poder público intervendría. Con ello es posible notar que se pretendía centralizar el tendido de vías férreas en la Federación mediante la acotación de la intervención de los gobiernos estatales solo a las vías construidas por ellos que no entroncaran con las vías generales.

Establecidas las bases generales para regular la construcción y supervisión de la red ferroviaria nacional, la Secretaría de Fomento publicó el *Reglamento para la construcción, conservación y servicio de los ferrocarriles* en 1883.⁴⁶⁷ El documento concentró en dieciséis capítulos las normas ya establecidas con anterioridad tanto en los contratos como en los decretos y bases previas, aunque amplió la intervención de la Secretaría de Fomento en materia ferroviaria. El primer capítulo, sobre la construcción y reparación de las obras, estipuló reglas claras en torno a la planeación y trazado de vías. Si bien se respetaban los anchos de vía

⁴⁶⁴ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 14, p. 754.

⁴⁶⁵ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 18, p. 440.

⁴⁶⁶ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 16, pp. 174-175.

⁴⁶⁷ *Reglamento para la construcción, conservación y servicio de los ferrocarriles. Expedido por decreto de 10 de julio de 1883*, pp. 52-55.

contratados en las concesiones, en el *Reglamento* fueron establecidas las especificaciones técnicas correspondientes así como estipuladas ciertas prohibiciones relacionadas con la construcción de las vías, las cuales era responsabilidad de las empresas mantener en buen estado. Todo el proceso de construcción y explotación de las vías estaba sujeto a supervisión constante de la Secretaría de Fomento, la cual tenía como obligación vigilar que la planeación, trazado, construcción y explotación respetara las especificaciones técnicas del Reglamento y de los contratos.

El segundo capítulo versaba sobre la seguridad de las obras a que estaban obligadas las empresas. El capítulo tercero estaba dirigido a asegurar que el material utilizado –locomotoras, ténders y demás carruajes– destinado a la explotación estuviese en buen estado, las empresas debían contar con la supervisión y autorización de los inspectores del gobierno para utilizar aquel material, al tiempo que debían dar cuenta a la Secretaría de Fomento de todas las reparaciones realizadas. El capítulo cuarto trataba sobre las normas a seguir en cuanto a la formación de los trenes, es decir contenía información y normas a seguir sobre el orden de locomotoras, trenes mixtos y coches vacíos. El capítulo quinto reglamentaba el servicio en las estaciones, las cuales debían estar rotuladas, contar con servicio de almacenaje y un *libro de reclamaciones del público*, el cual estaría en manos del inspector oficial para asegurar la parcialidad de las opiniones. El siguiente capítulo trataba sobre la circulación de los trenes, en él se establecían las condiciones previas a las que debían sujetarse los trenes para poder circular, como la formación de horarios e itinerarios específicos, y el respeto a todas las normas de seguridad. En torno a la circulación, la Secretaría de Fomento tenía la facultad de permitir la circulación de dos o más trenes a la vez en los tramos comprendidos entre dos estaciones, además de establecer funcionarios a lo largo de la vía para asegurar el cumplimiento de las normas de seguridad, horarios e itinerarios. El capítulo se ocupaba también de consignar instrucciones precisas para los maquinistas y todo el personal encargado de la explotación de la vía. En aras de procurar la seguridad en el servicio, el capítulo siete se ocupaba de todas las disposiciones concernientes a las señales en las estaciones y a lo largo de las líneas.

El capítulo octavo trataba sobre las tarifas y las condiciones para su aplicación. En él se respetaban los máximos establecidos en las concesiones, así como se estipulaban sus tipos en equipajes, encargos, mercancías y ganado. Y se ratificaba aquello que debían contar con la aprobación de la Secretaría de Fomento, así como aplicarse bajo el criterio de igualdad, es decir

ningún material estaría sujeto a descuentos según su procedencia. Cabe mencionar que a diferencia de las concesiones, en el *Reglamento* se establecieron los derechos y obligaciones de los pasajeros así como las tarifas a las que se sujetaba su equipaje, ya fuesen bultos, baúles o maletas. En cuanto al transporte de mercancías, el documento establecía el método para clasificarlas con el objeto de aplicar la tarifa correspondiente, las empresas podían asimilar provisionalmente algunas mercancías, sin embargo estaban sujetas a la clasificación hecha por la Secretaría de Fomento. A lo largo del capítulo resaltan los artículos dedicados a establecer la responsabilidad de las empresas en cuanto al transporte de mercancías, las cuales debían realizar una relación pormenorizada de todo lo cargado así como asegurarse de entregarlo en buenas condiciones a los remitentes. El capítulo noveno versaba sobre los avisos e informes que las empresas debían dar en cuanto a todos los accidentes ocurridos en el servicio de las líneas.

Los capítulos noveno a doceavo destacan entre los demás, ya que en ellos se consignaron tanto las obligaciones de las empresas como los términos en los que se llevaría a cabo la inspección oficial. Las empresas estaban obligadas a presentar a la Secretaría de Fomento una relación detallada de los materiales destinados a la construcción y explotación de las vías que hubiesen introducido libremente según lo consignado en sus concesiones. Cabe mencionar que la Secretaría de Fomento podía limitar o suspender este derecho en caso que se hubiesen importado más materiales de los necesarios. Esta restricción estaba relacionada con el interés del gobierno en evitar el fraude en el pago de derechos de importación y fomentar la creación paulatina de una industria ferroviaria al interior del país. Las empresas también estaban obligadas a llevar libros de cuentas corrientes por cada clase de material u efectos utilizados en la construcción y explotación. Además las empresas facultadas para aprovechar terrenos baldíos y materiales que en ellos encontraran debían hacer uso de aquel derecho mediante previo aviso a los jefes de Hacienda del lugar y bajo la vigilancia de los empleados designados por la Secretaría de Fomento. Como es posible notar, sin eliminar los privilegios ya otorgados a las empresas constructoras, el gobierno estableció un sistema de restricción y supervisión en cuanto a la libre importación y la explotación de recursos naturales del país. Por lo que pese la “liberalidad” en cuanto al otorgamiento de concesiones al parecer se refería más a su cantidad y la falta de comprobación de la liquidez de los contratistas para llevar a buen término las obras, que a la cesión de privilegios ilimitados; puesto que según lo que refiere el reglamento existía una serie de restricciones a aquellos privilegios.

Sobre la inspección oficial, como ya se ha visto, estaba presente en todos los aspectos de la vía e incluso su inclusión en el *Reglamento* no es novedad, ya que en los contratos se estipulaba la presencia de inspectores oficiales. Sin embargo en el documento se establece una división entre inspectores técnicos y administrativos. Los primeros estaban encargados de hacer valer tanto los términos de las concesiones, como las normas del *Reglamento* en el proceso de planeación y trazo de las vías; una vez que éstas entraran en servicio las tareas principales de los inspectores técnicos eran las siguientes.

- I. Cuidar de que las empresas conserven en buen estado todas las obras de la vía y las de sus dependencias el material fijo y rodante.
- II. Vigilar la formación y el movimiento de los trenes cuidando de que se sujeten estrictamente en sus horas de salida y llegada a los itinerarios aprobados.
- III. Cuidar así mismo de que se haga bien el servicio de las vías de escape, agujas, cambios de vía, pasos a nivel, grúas, depósitos de agua, señales y telégrafo o teléfono, alumbrados de las estaciones de los túneles y de los pasos a nivel.
- IV. Recorrer el tramo que está bajo su inspección con la frecuencia que sea necesaria, para estar siempre al tanto de la manera con que se ejecutan en él los diversos servicios.
- V. Informar sobre el establecimiento de nuevas estaciones y paraderos, sus proyectos y las modificaciones que convenga introducir en los ya aprobados, sobre los cruzamientos de otros ferrocarriles o caminos comunes y sobre cuantas cuestiones se susciten concernientes a la conservación, reparación y servicio del tramo que les esté encomendado.
- VI. Dirigir a las empresas las advertencias a que puedan dar lugar las reclamaciones del público, dando cuenta al gobierno de los que por su naturaleza exijan este paso.
- VII. Inspeccionar la explotación en todos sus ramos y la ejecución de las disposiciones dictadas para que el servicio de transporte se haga con toda regularidad, cuidando muy especialmente de que las empresas empleen todo el material rodante de que puedan disponer, para que el transporte de mercancías se haga con el menor retardo posible.
- VIII. Informar sobre las propuestas de modificación de las tarifas de precios y cuidar de que en la percepción de estos precios y en la de los gastos de almacenaje y otros se arreglen las empresas a lo que en cada caso y a las autorizaciones que tuvieren del gobierno al que darán parte de las infracciones que se cometan.
- IX. Vigilar que las tarifas de pasajes y fletes aprobadas por la Secretaría de Fomento no sean alteradas por ningún motivo y en caso de serlo darán aviso a la misma Secretaría
- X. Vigilar igualmente sobre que se publiquen con la anticipación prescrita en las concesiones, las modificaciones que se hagan a las tarifas.
- XI. Dar aviso a la Secretaría de Fomento de las infracciones que en general sean cometidas por las empresas.
- XII. Les quedaba prohibido hacer contratos con las empresas para construcción de obras, transportes o cualesquiera otros negocios que pudieran coartar la absoluta independencia con que debían desempeñar sus funciones.

Las tareas de los inspectores técnicos se concentraban en la vigilancia constante y directa de los términos de las concesiones así como de lo estipulado en el *Reglamento*. A partir de las facultades concedidas al personal gubernamental encargado de ejercer la supervisión de las obras, es posible notar que las principales preocupaciones del gobierno eran la seguridad, el buen estado

y el eficaz servicio de los trenes, así como la puntual observancia de lo estipulado sobre el sistema tarifario. Esto último porque el costo del transporte influía directamente en la fluidez y dinamismo de los intercambios mercantiles.

Además de la supervisión del gobierno mediante los inspectores técnicos oficiales, la Secretaría de Fomento estaba facultada para nombrar, cuando lo creyese oportuno, a delegados especiales para la revisión de libros de quejas, importación de materiales, mercancías transportadas y cuentas corrientes que debían llevar las empresas. La vigilancia del gobierno no solo abarcaba el servicio ofrecido al público, sino que el Estado también se arrogó la facultad de supervisar los libros de contabilidad de las empresas, tal como sucedió en el ámbito bancario.

La intervención del gobierno también se hacía valer mediante sus representantes en las juntas directivas de las empresas. Estos funcionarios tenían como obligación informar al gobierno sobre los negocios y situación financiera de la empresa, informar sobre las propuestas de modificaciones de las tarifas, evitar la disminución excesiva de tarifas que pudiera incurrir en una competencia desleal entre los servicios ofrecidos por las líneas y examinar los convenios realizados con otras empresas en cuanto al movimiento de los trenes, reunir datos estadísticos y presentar al gobierno una memoria anual sobre el estado de las empresas y explotación de las líneas. De esta manera, el Ejecutivo también ejercía su influencia en el manejo administrativo de las empresas, como se ha visto, lo que le permitiría tener un mayor control de las mismas.

Hasta el momento de la investigación carezco de información sobre la actuación de los representantes del gobierno en las mesas directivas de las empresas ferroviarias, sin embargo a partir de lo consignado en las *Memoria de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas*, es posible afirmar que estos funcionarios formaban parte de una estrategia del gobierno para vigilar los movimientos de las empresas más importantes de la red ferroviaria, esto porque en tramos cortos y de poca importancia económica el gobierno no tenía representación en las mesas directivas. En los ferrocarriles Mérida a Progreso y Sinaloa a Durango el gobierno no tenía representantes, sin embargo ejercía la supervisión de las vías mediante el nombramiento de ingenieros; en el caso del Ferrocarril de Campeche a Lerma que sólo tenía seis kilómetros construidos y la tracción era por fuerza de sangre, el gobierno no creyó necesario establecer un inspector oficial pues consideraba que el tráfico de la línea era de poca importancia. El Ferrocarril de Chalchicomula y el de Orizaba al Ingenio cuyos tamos construidos eran de diez y siete kilómetros presentaron el mismo caso, incluso en este último se mencionó que “la

importancia consiguiente de dicho ferrocarril no demanda mayor personal para su administración, ni que el gobierno tenga un representante en la empresa. Tampoco ha sido necesario establecer la inspección oficial”.⁴⁶⁸

El *Reglamento* de 1883 concentró en un solo cuerpo normativo las disposiciones estipuladas en las concesiones otorgadas con anterioridad y las bases establecidas por Congreso. Como es posible advertir, en términos generales se respetaron las prerrogativas de las empresas, sin embargo por vía de la Secretaría de Fomento, el Ejecutivo procuró limitarlas e imponer nuevas obligaciones y responsabilidades para asegurar la constante presencia del poder federal en la construcción y explotación de las vías. El *Reglamento* constituye el primer intento formal por homogeneizar los términos en los que se llevarían a cabo la política ferroviaria. El documento fue reformado en 1892 en la parte técnica (trazos y localización de las vías, formación de planos, ubicación de estaciones, condiciones para construcción de puentes, dimensiones de los vehículos, circulación de trenes, etc.) y se mantuvo vigente hasta 1899, cuando se elaboró la *Ley sobre ferrocarriles* que estableció la política gubernamental a seguir en la materia.

De crisis y restricción

La década de los ochenta fue pródiga en cuanto a la dotación de concesiones ferroviarias al tiempo que aprobó la prolongación de la vía y la ampliación de los plazos para su construcción.⁴⁶⁹ Como ya se ha visto, el gobierno permitió la entrada de capital extranjero para el tendido de las vías como un sustituto importante a la escasa inversión nacional. Las empresas ferroviarias dependían para su abasto del mercado internacional porque la industria dedicada a la elaboración y abastecimiento de materiales necesarios no se encontraba lo suficientemente desarrollada en México. Aunado a que las compañías habían ejercido su derecho de emitir bonos y acciones, los cuales estaban suscritos tanto en México como en las principales plazas de Europa y Estados Unidos. De esa manera, tanto los materiales y maquinaria como las obligaciones de las empresas eran pagaderas en moneda extranjera, ya fuese en oro o dólares.

⁴⁶⁸ *Memoria presentada al Congreso de la Unión por el secretario y del despacho de Comunicaciones y Obras Públicas de la República Mexicana, general Francisco Z. Mena, corresponde a los años transcurridos de 1 de julio de 1891 a 30 de junio de 1896*, pp. 96-98, 100.

⁴⁶⁹ *Reseña histórica y estadística de los ferrocarriles de jurisdicción federal. Desde agosto de 1837 hasta diciembre de 1894. Colección de leyes, decretos, disposiciones, resoluciones y documentos importantes sobre los caminos de fierro arreglada en el archivo de la Secretaría de Fomento*, pp. 200-202.

La década de los noventa no estuvo exenta de dificultades puesto que se desataron crisis internacionales y nacionales que afectaron directamente los intereses de las empresas ferroviarias. A fines de los ochenta, Argentina financió su expansión económica con capital inglés. Las inversiones extranjeras tuvieron como destino principal los bancos locales, el gobierno central y los gobiernos provinciales cuyos montos fueron destinados a la construcción de ferrocarriles, obras públicas y la modernización de Buenos Aires. El periodo de auge terminó pronto, en buena medida porque la emisión monetaria aumentaba al año 18%, al tiempo que la inflación alcanzó un 17%, lo que a la postre provocó la devaluación del peso argentino afectándose la capacidad de pago del gobierno cuya deuda externa ascendía a £48 000 000 en 1890. La crisis afectó al mercado londinense porque en él se habían colocado gran parte de los bonos argentinos y porque la Casa Baring Brothers estuvo a punto de declararse en quiebra por la declaratoria de suspensión de pagos del gobierno argentino, a quien le había prestado cerca de £25 000 000 para obras de drenaje. Pese a que el Banco de Inglaterra rescató a la Casa Baring mediante préstamos bancarios obtenidos en Francia y Rusia, la crisis contagió a otras naciones y provocó que en un año las cotizaciones de los bonos de los países latinoamericanos cayeran un promedio de 25%.⁴⁷⁰

La caída de los bonos en Londres contrajo el monto de capitales disponibles para la inversión en las empresas ferroviarias, lo cual frenó el ritmo de construcción. Por otra parte, el impacto de la crisis internacional sobre la economía mexicana ponía en peligro la subsistencia de las empresas ya existentes, sobre todo al combinarse con los efectos de la crisis interna de 1892-1893, la cual fue provocada por la depreciación de la plata y la pérdida de cosechas. Dado que las obligaciones y gastos de explotación de las líneas eran pagados en moneda extranjera la devaluación de la plata afectó de manera importante la capacidad de pago de las compañías así como sus utilidades netas. A decir de Jaime Gurza, la situación afectó la situación financiera de los ferrocarriles pues

Era natural, por lo tanto, que a medida que se depreciaba el peso mexicano, las utilidades de la compañía, que se cambiaban por moneda extranjera, tenían que ser cada vez menores, que una buena parte del aumento que tuvieron en México se perdiera al convertirse esas utilidades en dólares o libras esterlinas, disminuyendo la cantidad disponible para pagar el rédito de los bonos y la utilidad neta que permitiera repartir dividendos a las acciones.⁴⁷¹

⁴⁷⁰ MARICHAL, *Nueva historia*, pp. 62-68. MITCHNER y WEINDENMIER, "The Baring crisis", pp.462-467.

⁴⁷¹ GURZA, *La política ferrocarrilera*, p. 46.

Para enfrentar los efectos de las crisis, las empresas podían restringir sus gastos para no afectar los ingresos o realizarlos de manera regular en detrimento de las ganancias efectivas. En el caso del Ferrocarril Central, su mesa directiva optó por la primera opción, al declarar que impondría una política restrictiva en cuanto a las compras de material en Estados Unidos y Europa. El otro procedimiento del que se valieron las empresas fue el sobreendeudamiento, es decir la emisión de bonos más allá de los límites originalmente autorizados, lo cual afectó progresivamente su situación financiera.⁴⁷²

La difícil situación económica de las principales empresas ferroviarias intensificó la competencia por el transporte de mercancías. A decir de Arturo Grunstein, la rivalidad era tal que durante 1891-1892 se desarrolló una guerra de fletes de las mercancías importadas entre dos importantes líneas, el Ferrocarril Central y el Ferrocarril Mexicano. El problema estribaba en que las líneas con conexión a los Estados Unidos o al Golfo de México hacían rebajas en rutas directas desde ese país, lo que favorecía a la carga internacional sobre la nacional.⁴⁷³

Debido a la guerra tarifaria, en 1892 se nombró una Comisión compuesta por los principales representantes de las empresas, miembros del comercio y representantes del gobierno para estudiar la cuestión. El vicepresidente de la Sociedad Agrícola Mexicana, Pedro M. Gorozpe, presentó un estudio sobre las tarifas y el tráfico de las vías férreas, donde informó que algunas empresas incurrían en estrategias nocivas para el comercio, la industria y la agricultura contrarias a los términos de sus concesiones en cuanto a las tarifas aprobadas y la clasificación de efectos. A decir de Gorozpe, las empresas no cumplían con sus concesiones al no clasificar correctamente las mercancías y al menospreciar los intereses nacionales puesto que había una importante diferencia en la asignación de tarifas a productos extranjeros y locales, ya que estos eran gravados con los fletes más altos.⁴⁷⁴ Para minimizar las pérdidas por la reducción en los fletes de las importaciones europeas, en 1892 las empresas decidieron formar un *pool* o acuerdo para el transporte de esas mercancías.

⁴⁷² KUNTZ, *Empresa extranjera*, pp. 190-204.

⁴⁷³ GRUNSTEIN, "De la competencia al monopolio", pp. 80-81. GRUNSTEIN "¿Competencia o monopolio?", p. 175.

⁴⁷⁴ *Dictamen que sobre reforma de tarifas y mejor tráfico de las vías férreas de la república presenta el vicepresidente de la Sociedad Agrícola Mexicana al señor ministro de Comunicaciones y Obras Públicas.*

Cabe mencionar que para el manejo de la política sobre las obras públicas y en particular de la cuestión ferroviaria, en 1891 el gobierno estableció una nueva secretaría.⁴⁷⁵ La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas quedó encargada de todo lo concerniente a correos interiores, vías marítimas de comunicación o vapores-correos, unión postal universal, telégrafos, teléfonos, ferrocarriles, obras en los puertos, faros, monumentos públicos y obras de utilidad y ornato, carreteras, calzadas puertos ríos, puentes, lagos, canales conserjería y obras en los Palacios Nacional y de Chapultepec y el desagüe del Valle de México.⁴⁷⁶ A partir del establecimiento de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, bajo el mando de Francisco Z. Mena, el Estado comenzó a tener mayor injerencia en la vigilancia del servicio de las líneas y a ser más cuidadoso en el reparto de concesiones y subvenciones.

En aras del control y manejo de la información sobre ferrocarriles, la nueva Secretaría dividió el territorio mexicano en diez regiones según las zonas postales existentes, a saber: 1. Sonora, Sinaloa y Baja California, 2. Durango y Chihuahua, 3. Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, 4. Jalisco, Colima, Tepic, 5. San Luis, Zacatecas y Aguascalientes, 6. Michoacán, Querétaro y Guanajuato, 7. Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos y Guerrero, 8. Puebla, Tlaxcala y Veracruz, 9. Oaxaca y Chiapas, y 10. Yucatán, Campeche y Tabasco. Según la distribución de los ferrocarriles en las zonas, destaca que los estados del norte contaban hasta 1894 con el mayor número de kilómetros construidos (zona 3: 2 191 kms) mientras que los estados del sur tenían un número mucho menor (zona 10: 491 kms). A manera de hipótesis es probable que la divergencia en el tendido de vías entre norte y sur del país –en la zona tres había una densidad de 7.40 m de vía por km² mientras que en la zona 10 habían 4.06 m por km²– se debía tanto a la intensidad del comercio en las zonas como al tipo de actividades económicas, pues los estados mineros contaban con mayor número de vías de comunicación terrestre. Asimismo es posible que la diferencia se debió a los intereses de las empresas y el gobierno, pues como se ha visto, las líneas que conectaron la ciudad de México con Estados Unidos y el puerto de Veracruz fueron prioritarias.

Aunado al orden administrativo, la Secretaría intentó establecer cierta uniformidad en los contratos en cuanto a la anchura de vías. Esto porque la diferencia entre líneas podría ocasionar

⁴⁷⁵ Fernando González Roa refirió que el establecimiento de la Secretaría de Comunicaciones se había realizado “con el propósito de que otro funcionario diverso del Ministerio de Fomento, el Secretario de Hacienda, dirigiera la política ferroviaria”. GONZÁLEZ, *El problema ferroviario*, p. 21.

⁴⁷⁶ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación mexicana*, t. XXI, p. 80-81.

retrasos, ya que al conectarse unas con otras, las mercancías debían ser descargadas y cargadas nuevamente. En cuanto al trayecto de las líneas, la Secretaría redefinió algunas concesiones generalmente con el objeto de conectar las vías a construir con sistemas más completos como el Ferrocarril de Tehuantepec, el Central, el Internacional o el Interoceánico, para procurar el establecimiento de una red ferroviaria nacional presente en todo el territorio.

En cuanto a las subvenciones, la Secretaría de Comunicaciones respetó el límite establecido en los años ochenta en cuanto a la aportación pecuniaria del gobierno. Es decir, las concesiones otorgadas con apoyo económico no superaron los 8000 pesos, e incluso fueron menores en algunos casos. Dado que el pago de este privilegio resultaba una carga importante al erario público, la dependencia echó mano de varias estrategias para reducir los compromisos gubernamentales con las empresas ferroviarias sin sacrificar la rentabilidad del negocio ferroviario para las empresas. En primer lugar se declararon caducas todas aquellas concesiones que no cumplieron con los términos establecidos, en los años 1891 y 1892 caducaron 19 concesiones, no obstante el gobierno traspasó 14 de ellas a nuevos contratistas. El hecho de que se hubiesen traspasado aquellas concesiones denota el interés del gobierno para que se llevaran a término, en ese sentido no necesariamente se rescindieron todos los contratos que gozaban de subvención (en el periodo mencionado solo fueron rescindidos tres contratos) sino que se trataba de hacer más rentable la inversión del gobierno en el tendido de vías férreas, es decir de racionalizar los recursos en concesiones viables.⁴⁷⁷

Los primeros años de operación de la Secretaría de Comunicaciones estuvieron dedicados a la mejora en la administración de los recursos del gobierno, a favor del tendido de una red ferroviaria nacional. En los años subsiguientes la política ferrocarrilera comenzó a ser más restrictiva en especial sobre los subsidios otorgados. A decir de Gurza, la nueva Secretaría “introdujo más orden y método en las subvenciones que el gobierno había concedido a los ferrocarriles, las cuales habían sido en extremo liberales en los primeros tiempos de la construcción y desarrollo de éstos”.⁴⁷⁸

En el siguiente apartado, se analizarán las estrategias de las que se valió el gobierno para establecer una política general en cuanto a las vías férreas. Es de advertir que los trabajos de la Secretaría de Comunicaciones estaban íntimamente relacionados con las políticas económicas de

⁴⁷⁷ *Reseña histórica y estadística de los ferrocarriles de jurisdicción federal, desde agosto de 1837 hasta diciembre de 1894.*

⁴⁷⁸ GURZA, *La política ferrocarrilera*, p. 9.

la Secretaría de Hacienda. La intervención de la Secretaría de Hacienda en los asuntos ferroviarios, durante la gestión de Limantour, inició un periodo más restrictivo en la política ferroviaria en comparación con el sistema que se había aplicado con anterioridad.

La nueva política ferroviaria, 1894-1903

Los objetivos de José Yves Limantour al iniciar su gestión fueron la nivelación del presupuesto, la reorganización de la Hacienda y el arreglo de la deuda pública. Elementos que estaban íntimamente relacionados con el ámbito ferrocarrilero, ya que para lograr la nivelación del presupuesto había que disminuir la carga que pesaba sobre el erario público por concepto de subvenciones a empresas ferroviarias. Un primer paso para lograr aquel objetivo se dio con el arreglo de la deuda en 1894, pues como se vio en el primer capítulo, Limantour refundió en una sola clase los bonos y títulos otorgados a las empresas constructoras y los sustituyó por bonos del 5% correspondientes a la deuda interior. Como ya se mencionó, esta conversión fue exitosa pues proporcionó recursos adicionales al gobierno al mismo tiempo que los nuevos bonos fueron aceptados por las empresas constructoras y realizables en los mercados financieros extranjeros.⁴⁷⁹

La primera medida de Limantour sobre el sistema ferroviario, desplegada de 1895 a 1897, fue entonces convertir en bonos de la deuda interior amortizable al 5% los certificados de construcción de las compañías, entre las que se encontraban: Camino de Fierro Nacional Mexicano, Compañía Constructora Nacional Mexicana, Ferrocarril de Mérida a Peto, y varias líneas de importancia local. Cabe señalar que los bonos fueron entregados por el monto total de las subvenciones, bajo su valor nominal y por secciones de diez kilómetros, lo que significaba no sólo la unificación de las obligaciones del gobierno sino que los montos efectivos recibidos por los constructores dependían de la cotización de los bonos en el mercado.

Los bonos eran entregados sólo si la empresa cumplía con la construcción de las secciones de kilómetros contratados al año; por otra parte, si éstos eran superados el gobierno se obligaba a expedir mayor cantidad de bonos, y en caso que los títulos se agotaran la empresa recibiría en pago de su subvención certificados provisionales que devengarían 5% anual hasta que se autorizara la emisión de una nueva serie, y en ese momento se procedería al canje a la par de los

⁴⁷⁹ *Informe que en cumplimiento del art. 2º del decreto de 29 de mayo de 1893 que autorizó al Ejecutivo para consumir el arreglo de la deuda nacional*, p. 24-25. LUDLOW y MARICHAL (coords.), *Un siglo de deuda*, p. 21. CARMAGNANI, *Estado y mercado*, pp. 291-292.

certificados provisionales. Es decir, aun cuando el gobierno se quedara sin bonos, en ningún momento el pago de subvenciones se realizaría en dinero en efectivo.

Además de convertir bonos, el gobierno también procedió al otorgamiento de vales de tierras nacionales sin causa de réditos y por valor de mil pesos cada uno. El monto variaba de 2000 a 5000 pesos, y fueron otorgados al Ferrocarril Central por el tramo Hidalgo del Parral a Jiménez, al Ferrocarril de Guadalajara a Chamela y San Luis Potosí, al Ferrocarril Central de Coahuila, al Ferrocarril de San Juan Michapa a San Andrés Tuxtla y a los Ferrocarriles Sudorientales de Yucatán. Dado que esta concesión se dio solo en algunos casos, a manera de hipótesis es posible que se otorgaran estos vales tanto para asignar y explotar terrenos baldíos como para eliminar de tajo alguna erogación en efectivo o bonos de la deuda amortizable. Los vales de tierras eran otorgados por tramos planeados de 10 kilómetros, no por la construcción efectiva de los mismos, y eran admitidos por su valor representativo para el pago de cualquier terreno nacional que tuviese en venta el gobierno y que comprara el concesionario. Si no hubiese en venta terrenos federales, a diferencia de lo estipulado en algunos contratos de la República Restaurada, el gobierno porfiriano no se comprometía a pagar los vales otorgados en efectivo.⁴⁸⁰

Las subvenciones en general fueron limitadas en dos sentidos. El primer método fue la asignación de subvenciones o reforma de las mismas no sólo respetando los topes asignados en la década de los ochenta, sino mediante la asignación sobre número de kilómetros construidos en total. Es decir, el gobierno se comprometió a dar subsidios pagados en bonos del 5% de la deuda amortizable sólo por cierta cantidad de kilómetros, además si la distancia total de la vía resultaba menor que la contratada, el gobierno no estaba obligado a abonar la subvención por los kilómetros que resultaren de diferencia. Como ejemplo de lo anterior, el contrato del Ferrocarril de Córdoba a Tehuantepec, de Veracruz al Pacífico fue reformado en 1898 bajo los siguientes términos:

La subvención acordada a la empresa es de \$16 000 por cada kilómetro de vía troncal no excediendo en ningún caso la distancia subvencionada de 350 kms. El subsidio por el ramal de Veracruz será de \$8000 por km, en el concepto de que los 10 primeros kilómetros de dicho ramal, partiendo de Veracruz, no tendrán derecho a subsidio alguno y que el número total de kilómetros subvencionados del expresado ramal no excederá de cincuenta, salvo el caso de que fuere menor de 350 kms la longitud de la línea troncal, en cuyo evento la diferencia entre el monto de la subvención correspondiente a la longitud efectiva de dicha línea troncal y la que correspondería sobre los 350 kms se

⁴⁸⁰ Las reformas de contratos del periodo 1895 a 1899 en *Reseña histórica y estadística de los ferrocarriles de jurisdicción federal desde 1 de enero de 1895 hasta 31 de diciembre de 1899*.

aplicará al ramal de Veracruz a razón de \$8000 por kilómetro. El número de kilómetros subvencionados del ramal a Veracruz en ningún caso excederá de cien.⁴⁸¹

Las subvenciones se limitaron al número de kilómetros por construir de la siguiente manera:

**CUADRO 3. SUBVENCIONES POR KILÓMETROS TOTALES
(1895-1897)**

| Ferrocarril | Monto de subvención (bonos del 5%) | Número total de kilómetros |
|--|---|-----------------------------------|
| Occidental de México | \$8000 | 730 |
| Pachuca a Tampico | \$6500 | 150 |
| San Luis Potosí a Río Verde | \$4000 | 150 |
| Organal a Zihuatanejo | \$6000 | 150 |
| México a Cuernavaca. Ramal a Chilpancingo | \$5000 | 75 |
| Oaxaca a Ejutla | \$6000 | 70 |

Fuente: *Reseña histórica y estadística de los ferrocarriles de jurisdicción federal desde 1 de enero de 1895 hasta 31 de diciembre de 1899.*

El cuadro muestra que el monto de subvenciones –a excepción del caso anteriormente citado que se trataba de una vía de primera importancia para el gobierno porque conectaba el Ferrocarril de Tehuantepec con el Ferrocarril Mexicano– fue inferior a lo previamente establecido, al mismo tiempo que se estableció de antemano el número de kilómetros a los que se aplicaría y con ello la extensión de la línea. Además de la limitación de la subvención por el número de kilómetros totales, el gobierno otorgó subvenciones de no más de 6500 pesos e incluso se propuso reducirlas al mínimo indispensable. Tal es el caso del Ferrocarril de San Marcos a Tecolutla cuya subvención se redujo a 5000 pesos por kilómetro. Además, el gobierno procuró que los nuevos contratos así como los ramales de vías ya establecidas no gozaran de este derecho.

El gobierno también declaró la caducidad de algunos tramos y procuró la renuncia de las empresas a prolongar sus líneas, esto último con el compromiso de no otorgar ninguna otra concesión a un mínimo de ocho kilómetros por los ambos lados de la vía. La intención de estas disposiciones era deshacerse de las concesiones o tramos que no tenían posibilidades de llevarse a cabo, así como reencauzar los trayectos de las vías para la integración de una red nacional.

Finalmente para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los concesionarios, el gobierno determinó por un lado la realización de un depósito, en un plazo no

⁴⁸¹ *Reseña histórica y estadística de los ferrocarriles de jurisdicción federal desde 1 de enero de 1895 hasta 31 de diciembre de 1899*, p. 47.

menor a seis meses en el Banco Nacional de México, de cinco a veinte mil pesos en certificados de la deuda pública, el cual se perdería en caso de declararse la caducidad de la concesión. Como se recordará esta medida fue recuperada de los contratos firmados durante la República Restaurada. Por otro lado se establecieron multas de aproximadamente \$15 000 en caso de que el contrato no se llevase a término en los plazos estipulados, al mismo tiempo que desapareció todo tipo de premio por conclusión anticipada de la vía.⁴⁸²

Aunque la tendencia del gobierno era evitar el pago de subsidios en efectivo, reducirlos, convertirlos en bonos o en concesiones de tierras baldías, cabe señalar que en el periodo de 1895 a 1897 algunas líneas obtuvieron permisos de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para la ampliación de tramos o la ampliación de los plazos de conclusión de las líneas pero con las condiciones antes señaladas. La restricción fue tal que incluso en 1896 Francisco Z. Mena envió una petición al Congreso de la Unión para el anticipo de subvenciones a las empresas ferrocarrileras que hubiesen hecho mayores inversiones en la construcción de las vías. A decir del secretario esto se debía a que el capital de algunos empresarios se había visto muy disminuido a causa de las recientes crisis que habían afectado los principales mercados del mundo.⁴⁸³

Algunos privilegios de las compañías también fueron objeto de reformas. Por un lado la temporalidad de la libre importación de materiales para la construcción y explotación de las vías fue reducida de quince a diez años y en algunos casos, como los Ferrocarriles del Distrito Federal, solo se otorgó por una sola vez. Por otro lado, se prohibió que las franquicias concedidas a las principales vías de comunicación que no gozaban de subvención fueran extensivas a líneas de la misma índole. Esto porque generalmente en los contratos de concesión sin subvención existía la cláusula siguiente

Si en lo futuro hiciere el gobierno de México a cualquier particular o compañía alguna concesión para construir ferrocarriles en los Estados Unidos Mexicanos sin subvención bajo condiciones más favorables al concesionario que las contenidas en este contrato por ese hecho se entenderán concedidas a esta compañía en lo que concierna a la línea a que esta ley se refiere en el concepto de que cuando la concesión fuese condicional la misma compañía tendrá la obligación de llenar la condición en la parte que le toque.⁴⁸⁴

⁴⁸² DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 26, p. 82.

⁴⁸³ AGN, SCOP, “Iniciativa a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión pidiendo facultades para el anticipo de subvenciones a las empresas ferrocarrileras”, exp. 505/22-1.

⁴⁸⁴ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 22, p. 360.

El propósito de lo anterior era ofrecer alguna garantía a los concesionarios que estaban dispuestos a invertir en la construcción de líneas sin recibir apoyo pecuniario por parte del gobierno. En cuanto a las tarifas, se determinó que éstas serían diferenciales de base decreciente por secciones y serían establecidas a partir de un acuerdo entre la Secretaría de Comunicaciones y las compañías bajo los criterios de distancias recorridas, procedencia, destino y clase de mercancías, generalmente el decrecimiento comenzaba a los 150 kms. A diferencia de lo establecido previamente en este periodo es notorio el interés del gobierno por apoyar el comercio a distancias medias y de mercancías locales, ya que estas últimas fueron favorecidas con la especificación en los contratos de que “en ningún caso la mercancía extranjera importada por la línea de la compañía podrá gozar de una tarifa más ventajosa que la mercancía similar mexicana”,⁴⁸⁵ lo cual era una medida proteccionista contra las importaciones para favorecer a los productores que destinaban sus bienes al mercado interno.

El interés en esta primera etapa de reestructuración ferroviaria se centró en la modificación de los términos de las subvenciones, así como la acotación de derechos y privilegios que gozaban las empresas en aras de racionalizar los recursos del gobierno. Incluso las autorizaciones del Congreso al Ejecutivo para reformar concesiones de ferrocarriles de los años noventa añadían la condición de que las modificaciones pactadas no debían causar gravamen ni aumento alguno en las partidas respectivas del presupuesto de egresos.⁴⁸⁶ No obstante, estas reformas no fueron suficientes, ya que el sistema ferroviario se extendía y explotaba a decir de Limantour más por los intereses de las empresas que por el interés nacional, de ahí la necesidad de la intervención estatal en beneficio no solamente de los individuos sino del público general.

El “Plan Limantour” de 1898

Hacia fines del siglo XIX el control de los ferrocarriles y su servicio se constituyeron como prioridad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si durante los primeros años de la gestión de Limantour la política hacendaria sobre los ferrocarriles se orientó a la introducción de algunas medidas para evitar gastos excesivos por concepto de subvenciones, en 1898 la acción del secretario se volvió mucho más decidida en cuanto a la elaboración de una nueva política

⁴⁸⁵ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 25, p. 412.

⁴⁸⁶ DUBLÁN y LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. 22, p. 257.

ferroviaria cuyo principal objetivo era la creación de un plan general por el cual habría de regularse la conducta del gobierno en materia de ferrocarriles.

José Yves Limantour consideraba que la etapa en que el avance de la expansión ferroviaria dependía de la iniciativa individual había concluido y debía ser sustituida por la obligación del gobierno de armonizar los resultados obtenidos, “ligando unas obras con otras y formando un conjunto de medios de comunicación que responda mejor a las necesidades del país, a la vez que exija para lo futuro el menor sacrificio posible de parte del tesoro federal”.⁴⁸⁷ El objetivo de Limantour era realizar un plan general que no sólo le reportara economías al Estado sino que le permitiera la reorganización tanto de los términos de las concesiones y subvenciones como de los trayectos.

El plan de Limantour se dividía en tres grandes secciones. La primera trataba sobre las subvenciones, la siguiente sobre las obligaciones del gobierno y la última sobre los términos de las concesiones. Como consecuencia de los compromisos contraídos hasta ese momento, el erario público estaba comprometido a pagar por ferrocarriles \$56 700 000 y por obras públicas \$36 000 000. La opinión de Limantour era que mediante un plan de racionalización se debían reducir las subvenciones para no aumentar de manera desproporcionada la deuda pública, aunque el secretario estaba advertido de que la disminución de los apoyos gubernamentales impactaría de manera negativa el avance de la expansión ferroviaria.

Limantour planteó la elaboración de un estudio pormenorizado de todas las líneas existentes para determinar las de primera importancia y por ende prioritarias, sobre el entendido de que no todas las líneas eran de igual interés para la Federación ni todas de urgente necesidad. Este método de elección permitiría el posterior reencauzamiento de los recursos del erario y traería muchas ventajas ya que,

La norma del gobierno será por fuerza, lógica, sencilla, equitativa y económica: lógica porque responderá a una idea de conjunto, bien estudiada y formulada; sencilla porque ahorrará las dificultades y las vacilaciones que se han producido y siguen produciéndose con motivo de las gestiones de los interesados para obtener, modificar o prorrogar las concesiones; equitativa, porque al atender a los intereses más trascendentales del país, descartando los personales o de localidad, se dejan más ampliamente satisfechos los de la comunidad; y por último, económica porque es la única que a la luz de los sanos principios de la ciencia puede dar buenos resultados con el menor sacrificio posible.⁴⁸⁸

⁴⁸⁷ La información subsecuente sobre el contenido del plan Limantour en “Exposición presentada al presidente de la república por el secretario de Hacienda y Crédito Público sobre concesiones de ferrocarriles y contratos de obras públicas”, *MSHCP*, 1898-1899.

⁴⁸⁸ *MSHCP*, 1898-1899, p. 407.

A decir del secretario había que procurar y favorecer la construcción de las líneas que formaran aquella red de urgente necesidad, aplazar aquellas cuya necesidad no era apremiante, y cancelar o rescindir las concesiones subvencionadas que no formaran parte del plan general. Limantour mencionó que las líneas de primera importancia entre las concesiones vigentes eran: la línea que enlazaría directamente a Chihuahua con Guaymas o Topolobampo, la planeada de la ciudad de México con dirección a Acapulco, la que estableciera una conexión entre el Ferrocarril Mexicano y el Ferrocarril Nacional de Tehuantepec vía Orizaba y la que ligara directamente la ciudad de México con el puerto de Tampico. Mientras que las líneas de Guadalajara a Tepic, Mazatlán, Colima y algún punto del Ferrocarril Central, la línea de San Jerónimo a la frontera con Guatemala también formaban parte del plan prioritario, sin embargo no contaban todavía con concesión, por lo que había que procurar su contratación. Dado que el centro del país contaba con dos vías troncales que lo comunicaban con el norte y el Golfo de México, la prioridad del secretario era establecer vías transversales de comunicación que conectaran a las principales ciudades del país con los puertos del Pacífico, y con la frontera del sur.

A partir de la formación de un plan general de medios de comunicación, el secretario pretendía racionar los recursos del erario y reencauzarlos a proyectos de interés federal con el propósito de completar la red ferroviaria existente que beneficiara la consolidación de un mercado interno. Aunque las líneas de primera importancia eran objeto de desembolsos por subvención, lo cierto es que éstas también estaban sujetas a un límite determinado en el plan, ya que su importe no debía exceder el total o las tres cuartas partes del monto de las subvenciones de las obras contratadas que fuesen quedando disponibles por caducidad o rescisión de contratos. Al tiempo que la liquidación y el pago de la subvención se haría por secciones no menores de cien kilómetros. Esto constituye una importante diferencia con el método a seguir en los primeros años de la década de los noventa, ya que como se recordará si bien las subvenciones se otorgarían por secciones éstas eran de un kilometraje mucho menor (de cinco a diez kilómetros en los contratos estatales), a excepción de la concesión del Ferrocarril Internacional a Texas en la que se estipuló que el primer pago se realizaría una vez terminados y aprobados 150 kms de vía. Limantour pretendía entonces evitar la emisión constante de bonos que aumentarían las obligaciones del gobierno, así como procurar el tendido de vías troncales y evitar la construcción de pequeños tramos sin gran importancia e impacto económico en las diferentes regiones del país.

Una vez determinadas las líneas prioritarias y las reglas bajo las que debían regirse sus subvenciones, Limantour sostuvo que la política a seguir sobre las líneas construidas o por construir que gozaran de subvención debían regirse por los mismos criterios, es decir interés federal y satisfacción de las necesidades más apremiantes de la república. Dado que el gobierno no podía evitar la construcción de líneas de importancia secundaria, Limantour mencionaba que éstas debían ser preferentemente apoyadas por los gobiernos estatales y el apoyo que recibirían del gobierno federal solamente se traduciría en exenciones de impuestos y facilidades de diverso género. Aunque el ideal del gobierno era declarar la caducidad o rescisión de todas las concesiones subvencionadas vigentes, Limantour mencionó que aquello no podía realizarse ya que “sería excederse del objeto y causar al país serios perjuicios, retardando, si motivo imperioso, el desarrollo de sus ramos de producción”, de ahí que la regla capital del gobierno con respecto a los contratos que gozaran de subvenciones era reducir al mínimo indispensable sus montos.

Sobre el tipo de obligaciones con las que el gobierno cubría las subvenciones, Limantour mencionaba que si bien las subvenciones en efectivo eran menores que las otorgadas en bonos para 1898⁴⁸⁹ había que poner mayor atención a estos últimos. Esto porque los títulos se entregaban ya fuese por su valor a la par o se expedían por su valor de plaza, con esta última modalidad el gobierno se exponía a “las consecuencias de la realización de dichos bonos como si la emisión se hiciera por su cuenta y el pago a contratistas se verificase en efectivo”, por lo que había que echar mano de la primera modalidad. Sin embargo el problema estribaba en que las empresas lanzaban de manera extemporánea los títulos al mercado, malbaratándolos en ocasiones. Esto constituía un perjuicio al gobierno ya que los títulos estaban en riesgo de perder progresivamente su valor, de ahí que el gobierno debía actuar con cierta cautela para mantenerlo o al menos evitar la baja, ya fuese disminuyendo la cantidad de títulos o procurando que sólo salieran al mercado cuando hubiese demanda.

El asunto de las concesiones y los términos en que se otorgaban fue de gran interés en el plan de Limantour porque, como se ha visto, los privilegios y derechos concedidos incidían de manera negativa tanto en las erogaciones del erario público como en la creación de una industria

⁴⁸⁹ El monto de las erogaciones comprometidas por el gobierno hacia 1898 según el tipo de subvención ascendía a \$50 219 202, distribuidos como sigue:

| | |
|---|--------------|
| Subvenciones en bonos del 5% | \$33 602 750 |
| Subvenciones en bonos del 5% especiales | \$796 000 |
| Subvenciones en bonos del 6% | \$13 803 652 |
| En dinero en efectivo | \$2 016 800 |

ferroviaria local, es decir en el eslabonamiento de las vías de comunicación terrestres con otras actividades económicas dedicadas a su abastecimiento.

Limantour señalaba que el procedimiento por el que se habían otorgado las concesiones no consideraba un estudio sobre la capacidad de crédito y posición financiera de los contratantes. De ahí que muchas concesiones no se hubiesen llevado a término pues generalmente “el concesionario no tiene de antemano reunidos los elementos necesarios para acometer la empresa, sino que va de puerta en puerta a ofrecer a los banqueros y hombres de negocios la concesión que el gobierno le ha otorgado”. Aquello era considerado por el secretario como un factor de descrédito tanto para el negocio mismo como para el gobierno, pues este no había tenido las precauciones debidas en el otorgamiento de los contratos. Para remediar esta situación, Limantour propuso que no se firmara contrato alguno sin la probada existencia de una compañía, es decir no consideraba el otorgamiento de concesiones a individuos, sino a empresas constituidas las cuales debían realizar el pago de un fuerte depósito en el Banco Nacional. Esto último porque los montos de los depósitos o fianzas hechas hasta el momento resultaban insignificantes a decir del secretario. Como es bien sabido, algunas obras contratadas no fueron realizadas en buena medida por la escasez de fondos, de ahí que el gobierno debía comprobar el poder adquisitivo de las empresas a las que podía concesionar la construcción de las vías generales de comunicación. Aunado a lo anterior, para que las construcciones se llevaran a efecto y robustecer la garantía de los concesionarios, Limantour mencionaba que convenía el establecimiento de plazos cortos de construcción en los contratos y fijar claramente los derechos del gobierno y las empresas sobre la vía.

Los privilegios y derechos de las concesiones debían ser limitados según el plan del secretario, en particular el derecho de libre importación de artículos para construcción, explotación y conservación del ferrocarril, pues en ocasiones no se establecía un plazo límite de este derecho y se mencionaba que duraría todo el tiempo que tomara la construcción. Lo anterior era un problema potencial pues las empresas podrían dejar de construir intencionalmente un ramal o vía troncal para prorrogar indefinidamente el periodo de exención, por lo que según Limantour habría que definir claramente la temporalidad de ese derecho. El secretario también propuso la supresión de la cláusula relativa a la exención de derechos de puerto para los buques que transportaran mercancías destinadas a la construcción de ferrocarriles, en primer lugar porque no incidía de manera importante en el éxito de la empresa y en segundo lugar porque no parecía

lógico que en aras de estimular la construcción de ferrocarriles el gobierno quedara privado de los derechos que tenían como objetivo impulsar las obras de los puertos. De igual forma resultaba necesario aclarar que los capitales, acciones y bonos no estaban exentos del impuesto del timbre.

Entre los derechos de que gozaban las empresas, además de la exención de contribuciones a capitales o por importación de productos, se encontraba la prórroga de los plazos designados a esos privilegios. La opinión de Limantour respecto a las prórrogas de derechos fue determinante, el gobierno no debía otorgarlas, por dos motivos, el primero fiscal y el segundo económico-político. Según el secretario era justo que las empresas contribuyeran a la riqueza pública, no solo a la privada, dadas la protección y asistencia que habían recibido por parte del Estado. De subsistir las prórrogas, el gobierno caería en una injusticia respecto de las demás fuentes de riqueza nacional, ya que no habría una distribución equitativa de las cargas fiscales entre una u otra actividad económica. El segundo motivo se refería a lo que ya se ha señalado respecto de la promoción de la industria local, sobre lo que Limantour afirmó,

No es conveniente para el crecimiento de la industria mexicana pues si después de conceder a las empresas que importen sin pagar derechos todo lo que puedan necesitar durante la construcción y quince años después se les prorrogara el plazo haciendo imposible el establecimiento en el país de industrias como la de fabricación de rieles, carruajes, maquinarias y otras muchas que podrían fundarse aquí, si tuviesen la esperanza de contar entre sus clientela a las empresas de vías férreas mexicanas. Encarrilado como está el gobierno, desde hace muchos años, por la senda proteccionista en materia de aranceles, no sería cuerdo variar súbitamente de política, siendo tan sólo posible por algún tiempo todavía, armonizar entre sí las cuotas que gravan artículos conexos y que forman una misma industria a la vez que disminuir en lo general la altura de las barreras que se oponen o dificultan la importación de muchos artículos extranjeros. Esta doble tarea no será realizable mientras los principales consumidores, que son los ferrocarriles, estén fuera de la ley común y bajo el régimen privilegiado de la exención de impuestos.⁴⁹⁰

Limantour determinó entonces que no había de concederse a ninguna línea -excepto las de primera importancia- prórroga en los plazos de las exenciones o reducciones de impuestos. En las concesiones nuevas los plazos debían graduarse según la importancia de la línea y no debían sobrepasar de cierto límite de años. Esta disposición refiere que el interés del secretario no era sólo la obtención de ahorros; el plan general iba más allá puesto que sin dejar de lado algunos incentivos -como el establecimiento claro de los derechos de las empresas sobre las vías- se buscaba la acotación de los privilegios otorgados en materia de exención de derechos con miras a promover la actividad industrial local.

⁴⁹⁰ *MSHCP*, 1898-1899, p. 413.

Además de establecer las reglas generales sobre las subvenciones, concesiones y exenciones de impuestos, Limantour fijó nuevas medidas en cuanto al traspaso de contratos. Los traspasos de concesiones con subvención no serían aprobados sin la definición previa del número de kilómetros objeto del subsidio. Sólo serían aprobados si se realizaban a favor de las líneas preferentes, en cuyo caso habría una reducción del 25% ya fuese en el monto de la subvención kilométrica o en el número de kilómetros subvencionados. Si el traspaso no se realizaba para construir alguna línea de primera importancia quedaba a juicio del gobierno aprobarlo o no bajo el entendido de que debía revisar la utilidad de la negociación. Con lo anterior, una vez más Limantour dejaba claro que solo las líneas de primera importancia serían objeto de apoyo del gobierno, con lo que constreñía la esfera de acción de las empresas para determinar los trayectos de sus vías según sus intereses.

El plan general de 1898 se constituyó como el documento clave por el que habría de regirse la nueva política ferroviaria en materia de concesiones, subvenciones y privilegios. Si bien una de las principales preocupaciones del Ejecutivo fueron los elevados compromisos económicos de éste con las empresas, lo cierto es que Limantour planeó la construcción de una red ferroviaria nacional en la que las vías generales de comunicación favorecieran la conexión del centro del país con el Pacífico y el Sur, ya que como se ha visto los principales sistemas de comunicación estaban enfocados al enlace de la ciudad de México con los Estados Unidos. Establecidas las vías prioritarias, el secretario pretendió concentrar todos los esfuerzos económicos de la Federación para llevarlas a buen fin. Como se ha visto, Limantour estaba advertido de la imposibilidad para reducir al mínimo los apoyos económicos de las concesiones otorgadas con anterioridad al plan, no obstante lo que buscaba era más bien reencauzar los recursos que fuesen liberados por vía de caducidad o rescisión de contratos a las vías generales.

A diferencia de las negociaciones de la década precedente entre gobierno y empresarios, el plan Limantour no se trataba de un sistema de incentivos y obligaciones porque se consideraba no sólo que los primeros habían sido excesivos sino que aun con ellos las empresas no habían cumplido a cabalidad su parte del trato. De esa manera, el viejo sistema no había dado los resultados deseados, pues la protección a las empresas había ensanchado su esfera de poder y decisión sobre la expansión ferroviaria dejando de lado el control del poder público sobre la misma.

Limantour procuró entonces fortalecer la esfera de acción del Estado mexicano al estipular reducciones, límites y condicionamientos en los campos en los que normalmente ejercía su poder. Es decir, la dotación de nuevas concesiones y asignación de subvenciones sólo para la construcción de vías de primera importancia, la petición de amplias garantías –tanto de historial crediticio como de poder adquisitivo de las compañías– para el otorgamiento de contratos y la limitación en la temporalidad de las exenciones o franquicias. De esa manera, el plan Limantour no amplió la esfera de poder del gobierno pues no contemplaba la atribución de nuevas facultades sobre las empresas, más bien apostó por el robustecimiento del poder público frente a los particulares abandonando de tajo la “política casuística y empírica” que se había seguido hasta entonces. Las directrices señaladas en el plan de 1898 tuvieron una honda impronta, ya que en diciembre del mismo año el Congreso autorizó al Ejecutivo para expedir una *Ley sobre ferrocarriles* sobre bases que coincidían con la nueva política ferroviaria de Limantour, aunadas a las disposiciones de antiguas concesiones como se muestra en el siguiente cuadro.

**CUADRO 4. BASES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN
PARA LA EXPEDICIÓN DE LA LEY SOBRE FERROCARRILES (1898)**

| Disposiciones de contratos previos |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Concesiones otorgadas por noventa y nueve años al término del cual pasarán a dominio de la nación • Caducidad de las concesiones por no hacer los reconocimientos, comenzar las obras construir las secciones anuales o terminar las obras en los plazos fijados, por traspasar la concesión sin autorización del Ejecutivo o por traspasarla a gobierno extranjero • Las consecuencias de la caducidad son perder el depósito, disponer de lo construido a favor de otra empresa, venderlo en subasta pública o adquirir el gobierno el derecho de explotar la vía • Las empresas serán siempre mexicanas • Los estatutos de las compañías deben ser autorizados por la Secretaría de Comunicaciones • La emisión de acciones se hará según los presupuestos y necesidades de las empresas • Las empresas tendrán derecho de expropiar terrenos y materiales necesarios para la vía • Las empresas tendrán derecho de construir muelles si las líneas terminan en puertos • Los criaderos de sustancias minerales serán propiedad de la empresa según los preceptos de las leyes de minería • Las líneas podrán conectarse con otras en condiciones de reciprocidad • Las empresas podrán establecer tarifas diferenciales y especiales, que serán sometidas a aprobación de la Secretaría de Comunicaciones • La nación tendrá derecho de transportar correspondencia gratuita y de gozar de un descuento de 50% • El Ejecutivo ejercerá su inspección mediante inspectores técnicos y administrativos |
| Propuestas del Plan Limantour |
| <ul style="list-style-type: none"> • Clasificación de ferrocarriles en vías generales de comunicación y vías locales • Subdivisión en vías de importancia principal y de importancia secundaria • Concesiones otorgadas previo depósito que garantice el cumplimiento de las obligaciones • Los capitales, bienes, acciones y bonos estarán exentos de contribuciones, excepto del timbre, por quince años |

- La libre importación de materiales se hará por cinco años
- En ningún caso se otorgarán prórrogas a los plazos en las exenciones de impuestos
- Solo las vías generales de comunicación de primera importancia podrán ser subvencionadas
- La subvención a otras líneas tendrán una reducción de 25% si se aplica a una línea de importancia principal
- No se otorgarán subvenciones para construir ferrocarriles sino cuando su pago quepa en las partidas del presupuesto de egresos
- La subvención será pagada por secciones de 100 km en bonos del 5%

Nuevas disposiciones

- Clasificación de ferrocarriles según la anchura de la vía
- Las empresas pueden celebrar contratos entre sí pero no pueden comprar, arrendar ni celebrar contrato por el que adquieran o tengan preponderancia en la propiedad, manejo o administración de otra línea
- La alteración o modificación de las tarifas son delitos sujetos a multas e infracciones
- Los ferrocarriles estatales que entronquen con vías de comunicación general quedan sujetos a las leyes federales

Fuente: Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, t. 29, pp. 433-436.

Las disposiciones recuperadas de las concesiones existentes se concentraron en la definición de las facultades y derechos de la Federación, así como de los derechos de las compañías. El Estado conservaba su derecho de reversión de vías por 99 años, la facultad de declarar la caducidad de las concesiones según lo estipulado, la consideración de la nacionalidad de las empresas como mexicanas, la atribución de autorizar estatutos, emisión de bonos y establecimiento de tarifas, así como la transportación con descuentos y por supuesto la autoridad para revisar técnica y administrativamente a las empresas. Los derechos de las empresas se concentraban más en la explotación de tierras y materiales que en apoyos pecuniarios o de exención de derechos.

Los antiguos privilegios de las compañías fueron entonces limitados según lo dispuesto por Limantour, de manera que las subvenciones solo podían ser otorgadas a las vías generales de comunicación en tramos de 100 kms y en bonos del 5%. Si bien no se eliminaron los privilegios fiscales de que gozaban las empresas, se limitó su temporalidad y se prohibieron las prórrogas. Por su parte, las nuevas disposiciones del Congreso estaban dirigidas a controlar el comportamiento de las empresas mediante la prohibición de monopolios y la tipificación como delito de la alteración de las tarifas sin aprobación previa. De igual manera el Congreso amplió la esfera de acción de la Federación sobre las líneas construidas en los estados de la república al determinar que quedaban bajo su jurisdicción en caso que entroncaran con las vías generales de comunicación. De esa manera, el plan Limantour redefinió la política ferroviaria, la cual pasó de un sistema de incentivos a uno de restricción y limitación de derechos, bajo el control de la Secretaría de Hacienda.

La Ley sobre ferrocarriles de 1899

El plan Limantour dio como resultado la publicación de la *Ley sobre ferrocarriles* en abril de 1899, que en términos generales recuperaba tanto lo dicho en el plan como lo dispuesto en el *Reglamento* de 1883 y las nuevas bases congresuales, aunque con mayores especificaciones.⁴⁹¹ Cabe mencionar que la nueva ley eliminó la parte técnica contenida en el *Reglamento*, el cual sería reformado y publicado nuevamente en los primeros años del nuevo siglo.

En el primer capítulo (arts. 1 a 8) se realizó una clasificación de los ferrocarriles en tres clases, a saber: 1. vías generales de comunicación, (las mismas que Limantour había definido como tales en su plan) que contemplaban líneas de importancia capital y líneas de importancia secundaria,⁴⁹² 2. vías de interés local en el Distrito Federal y Territorios, es decir las que unían las distintas municipalidades, y 3. vías de interés local en los Estados, las que en lo sucesivo quedarían sujetas a los ordenamientos federales si entroncaban con alguna línea cuya concesión hubiese sido otorgada por la Federación.

La ley recuperó lo dispuesto por Limantour en aras de establecer la comunicación del Centro con el Pacífico y el Sur del país, al tiempo que procuraba la integración de sistemas ferroviarios estatales del sur, mediante su conexión con el Ferrocarril de Tehuantepec. Como es bien sabido, el Ferrocarril de Tehuantepec fue de especial importancia para el gobierno, incluso fue una de las pocas vías que desde temprana época fue administrada por el Estado, dada su ubicación estratégica entre los dos océanos.⁴⁹³

Las concesiones para construir ferrocarriles tenían un plazo de explotación 99 años, al término de los cuales el gobierno quedaría a disposición de la línea y sus productos, haciendo uso de su derecho de reversión. El proceso para la obtención de las concesiones comenzaba con la petición de los aspirantes a la Secretaría de Comunicaciones mediante la entrega de una solicitud

⁴⁹¹ La información subsecuente sobre el contenido de la Ley en *Ley sobre ferrocarriles*.

⁴⁹² Las líneas de importancia capital eran: de Chihuahua a un puerto en la costa de Sonora o del norte de Sinaloa; de la ciudad de México con un puerto en el estado de Guerrero; del Ferrocarril Mexicano, en su sección Orizaba a Veracruz, al Ferrocarril Nacional de Tehuantepec; de Guadalajara a Tepic y Mazatlán; de Guadalajara a otro punto del Ferrocarril Central a Colima y Manzanillo; del Ferrocarril de Tehuantepec a la frontera de Guatemala; del Ferrocarril de Tehuantepec a Tabasco y Campeche. Mientras que las líneas de importancia secundaria eran todas aquellas no mencionadas en el grupo anterior.

⁴⁹³ AGN, SCOP, “Apuntes para una reseña histórica de la comunicación interoceánica por el Istmo de Tehuantepec”, exp. 2/238-1. Priscilla Conolly menciona que el Ferrocarril de Tehuantepec fue la primera empresa pública de ferrocarriles, sin embargo su construcción resultó muy costosa pues hacia 1902 el endeudamiento por concepto de esta línea representó cerca de la quinta parte del total de la deuda externa destinada al financiamiento ferrocarrilero. CONOLLY, *El contratista de don Porfirio*, p. 86.

donde se establecieran claramente los puntos terminales e intermedios de la vía, el plazo de reconocimiento, el mínimo de kilómetros a construir, el plazo de conclusión y las tarifas máximas.

Las garantías pedidas por el gobierno eran la comprobación de que la compañía poseía el capital necesario para realizar los trabajos de reconocimiento de líneas y levantamiento de planos y la realización de un depósito en bonos de la deuda interior amortizable de 5%. El depósito sería calculado por la Secretaría de Comunicaciones, quien tomaría como base la línea recta entre los puntos terminales y la aumentaría en 10%, el depósito se constituiría sumando 150 pesos por cada kilómetro. Las líneas que no estuviesen concesionadas debían hacer un depósito por 200 pesos mientras que las líneas consideradas como de urgente necesidad por la Secretaría de Comunicaciones acompañarían su solicitud con un depósito de veinte pesos en efectivo o en bonos de deuda por cada kilómetro. Si no se realizaba el depósito la concesión perdería efecto de inmediato. La diferencia en los montos de los depósitos constituía entonces un incentivo para que los posibles concesionarios acudieran a la Secretaría de Comunicaciones a presentar sus solicitudes. Cabe mencionar que a diferencia de los contratos previos a la Ley, en los sucesivos no se planteaba la posibilidad de que fuesen entregados a particulares, todos debían ser firmados con compañías debidamente establecidas según el Código de Comercio. Esto con el propósito de asegurar el poder adquisitivo de los contratantes y la terminación de las vías en tiempo y forma. También a manera de incentivo la Ley declaraba que si bien no podían existir monopolios a favor de los concesionarios, se podría prescribir en las concesiones “que durante diez años no se hará otra concesión para construir una línea paralela a la ya concedida dentro de una zona de la anchura que se fije, a ambos lados de la vía o que no se concederán subvenciones o exenciones de impuestos u otras franquicias a las líneas para cuya construcción dentro de dicha zona se haga una concesión”

Los derechos de los concesionarios eran: construir y explotar el ferrocarril, telégrafo o teléfono durante 99 años. Si bien las concesiones podían ser transferidas en todo o en parte a otras compañías previo permiso de la Secretaría de Comunicaciones, los contratantes tenían prohibida la hipoteca, traspaso o enajenación tanto de las concesiones como de las acciones, obligaciones y bonos emitidos por la empresa a gobierno extranjero. A decir de los artículos dedicados al proceso de otorgamiento de concesiones destaca que el Estado concentraría sus

esfuerzos tanto en la construcción de las vías de primera importancia como en la exigencia de garantías a las compañías constructoras.

Una vez establecidos los términos de las concesiones, en el capítulo tercero de la Ley (arts. 31-47) fueron establecidos los casos en los que podían ser declaradas caducas. Para ello se retomó lo estipulado en el *Reglamento* de 1883 y las bases del Congreso, es decir, la caducidad se declararía por no comenzar en los plazos establecidos los reconocimientos de la línea, por no cumplir con el número de kilómetros anuales o no terminar la vía en el plazo convenido, por interrupción del servicio, por traspasar los derechos de la concesión a compañías o particulares sin consentimiento previo de la Secretaría de Comunicaciones y por traspasar la concesión a un gobierno extranjero o admitirlo como socio de la empresa. A diferencia de la reglamentación previa, en la Ley se estipulaba que si alguna concesión era declarada caduca, los concesionarios perdían tanto el derecho de explotación como el depósito realizado en la Tesorería. De la misma forma, una vez declarada la caducidad de una concesión esta entraría en un procedimiento de subasta pública y sería asignada al mejor postor, es decir aquel que presentara las seguridades para llevarla a término.

Si bien las empresas concesionarias estaban autorizadas para celebrar contratos con otras compañías, estos tratos requerían por fuerza de la autorización de la Secretaría de Comunicaciones. La disposición muestra que si bien no se restringía la libertad de negociación entre empresas quedaba a consideración del gobierno, con lo que éste obtuvo el control sobre la consolidación de líneas ferroviarias que operaban dentro del país.

El capítulo cuarto (arts. 48-70) versaba sobre la nacionalidad y personalidad de las empresas, tema que como se ha visto fue de especial interés en el Porfiriato ya que con ello se aseguraba la soberanía y autonomía política del Estado mexicano frente a otros sobre sus vías de comunicación. Las compañías eran consideradas como mexicanas aunque uno o más de sus miembros fuesen extranjeros, por lo que quedaba sujetas a la legislación federal sin autorización a hacer uso del derecho de extranjería en ningún momento.

Sobre acciones y bonos, la nueva legislación estipulaba reglas generales para su emisión. Dado que el sobreendeudamiento era uno de los principales riesgos de este derecho, la ley pretendía limitar la emisión de acciones y bonos según los presupuestos de planos y perfiles de toda la obra. A raíz de esa restricción se autorizó a las empresas a echar mano de otros medios legales –sin especificar cuáles– para hacerse de recursos. Es decir, el gobierno no pretendía

eliminar los medios de financiamiento, sin embargo la intención era limitar las obligaciones emitidas posiblemente para evitar conflictos y reclamaciones futuras por falta de cumplimiento. En cuanto las hipotecas y contratos hechos en el exterior, la legislación determinó que deberían quedar sujetas a lo dispuesto en el Código Civil del Distrito Federal lo que concentraba su ordenamiento en las disposiciones federales reduciendo la competencia de los estados de la república en asuntos ferroviarios.

A cambio de las restricciones, las empresas seguirían gozando del derecho de expropiar terrenos y materiales de construcción de propiedad particular necesarios para la construcción y mantenimiento de la vía. No obstante, para evitar la invasión de otras vías de comunicación terrestres, les estaba prohibido ocupar carreteras y caminos existentes. Como es posible notar, este capítulo trataba de establecer claramente la personalidad de las empresas, parte de su funcionamiento administrativo y definir con claridad algunos derechos.

El capítulo quinto versaba sobre franquicias y exenciones otorgadas a los concesionarios. Consecuente con lo dicho por Limantour, los capitales y propiedades de las empresas concesionadas gozarían de una exención de todo impuesto local o federal, a excepción del timbre, por un periodo de quince años. En cambio, las vías generales de comunicación gozarían de aquella exención por todo el tiempo de explotación. Si bien las empresas podrían importar libremente artículos para la construcción de las vías, la ley mencionaba que este derecho tendría una duración de cinco años, al tiempo que fijó con puntualidad los artículos libres de gravamen de materiales fijos para la vía (materiales rodantes, para telégrafos, vagones y miscelánea) es decir las empresas se sujetaban a las determinaciones de la Federación en cuanto a los materiales que podían importar libres de impuestos. A diferencia de lo dispuesto por los contratos, el derecho de libre importación se limitó al periodo de construcción y no se hizo extensivo al de explotación, pues como ya se ha visto era de vital importancia para el gobierno promover la industria local.

Las reglas sobre subvenciones revelan la restricción del gobierno en cuanto a la erogación de capitales del erario público. Consecuente con lo dicho por Limantour, la Ley determinó que no se otorgarían subvenciones si no cabían dentro de las partidas del presupuesto de egresos correspondientes, a menos que por vía de caducidad o rescisión se liberaran capitales. Las subvenciones se pagarían en bonos de la deuda amortizable o de distinta denominación, por

secciones de 100 kms aprobadas por la Secretaría de Comunicaciones y no se otorgarían prórrogas a los plazos para las exenciones de impuestos.

En cuanto a los derechos de propiedad de las empresas, la legislación confirmaba la cesión de terrenos de propiedad nacional por derecho de vía y para la construcción de los edificios relacionados con la explotación, así como de los criaderos metálicos encontrados en la construcción de la vía. Si la línea terminaba en puerto la empresa podría construir uno o más muelles. De esta manera se cumplía con lo dispuesto en el plan en cuanto a la aclaración de los derechos de propiedad de la empresa para evitar el entorpecimiento de la explotación de las vías.

El capítulo sexto que trataba sobre el reconocimiento y construcción de la vía, sujetaba a todas las líneas a los reglamentos generales publicados por la federación, tal como se hacía en el capítulo séptimo sobre la explotación de los ferrocarriles. En este último, la Ley confirmaba la conexión de líneas con otras, ya fuesen extranjeras o nacionales, así como su enlace con vías marítimas o fluviales, esto con el objetivo de dar mayor fluidez a al comercio interno y exterior. En cuanto a las tarifas, las reglas generales a las que habían sujetarse eran las siguientes:

- I. Las tarifas, clasificaciones de efectos y las condiciones para el transporte serán aprobadas por la secretaría de comunicaciones y debidamente publicadas.
- II. La aplicación de las tarifas, se hará siempre observando la más perfecta igualdad, excepto en los casos en que la ley autorice lo contrario
- III. Todas las compañías de ferrocarriles deberán revisar sus tarifas y presentarlas a la Secretaría de comunicaciones para su aprobación cada tres años
- IV. Si al ser revisadas las tarifas la Secretaría de Comunicaciones creyere que pueden ser rebajadas sin perjuicio de los intereses de la empresa y ésta no conviniera en la reducción, podrán sin embargo rebajarse hasta un diez por ciento garantizando a la empresa el aumento que por término medio haya habido en los cinco últimos años.

La cuestión tarifaria era el campo de contienda entre las empresas ferroviarias, ya que en tiempos de crisis tendían a rebajarlas o a favorecer artículos extranjeros sobre los mexicanos para acaparar transporte y mercados. La nueva Ley recuperó lo ya dicho sobre la autorización previa de la Secretaría de Comunicaciones que requerían las tarifas establecidas por las empresas. Cabe mencionar que en 1898 el gobierno porfiriano había transformado el sistema tarifario del Ferrocarril Central. Si bien se respetaron los topes tarifarios establecidos en la concesión se establecieron doce clases numéricas y se eliminaron las tarifas especiales, con excepción de las aplicadas para algunos productos, así como la distinción de la distinción entre tarifas en carro por entero y de menos de carro por entero, aunado a que se estableció una diferencia en cuanto a las

mercancías de importación, exportación y locales.⁴⁹⁴ A decir de Sandra Kuntz, estas modificaciones incidieron en una elevación del costo del transporte ferroviario a través de la reclasificación de los productos y la gradualización de los descuentos basados en la distancia.⁴⁹⁵ A partir de la política tarifaria aplicada en el caso del Ferrocarril Central, la legislación dispuso que las tarifas podían tener seis o más clases y debían aplicarse bajo el criterio de igualdad, aunque existirían casos de excepción con la intención de regular aquella diferencia entre clases, destino y procedencia.

El segundo punto a destacar en cuanto a las tarifas versaba sobre su reducción, ya que las empresas solían reducir los costos del transporte con el objeto de ofrecer precios competitivos y acaparar el transporte de tal o cual región. Dado que esta práctica se consideraba nociva puesto que a veces se incurría en una competencia desleal se eliminó a favor de la Federación, pues de esa manera el gobierno regularía entonces la competencia entre las distintas líneas ferroviarias. Las reglas para establecer las tarifas eran sobre base decreciente, con relación a las dificultades y gastos de tracción, sobre mercancías en carro por entero, sobre transportes a distancias cortas, sobre el valor de bultos de equipaje, sobre extensiones kilométricas a pasajeros y para trenes de retorno. Si bien buena parte de estas disposiciones se encontraban dispersas en los contratos, la ley estableció con detalle los procedimientos que habían de seguir las empresas para la definición de sus tarifas.

Delimitados los derechos de las empresas, la legislación procedió a definir en el capítulo octavo los derechos reservados a la nación. La nación gozaba de reducciones en las tarifas para los militares, empleados federales, agentes, comisionados, colonos e inmigrantes y efectos destinados al servicio público que se transportaran por ferrocarril. La conducción de correspondencia e impresos del gobierno se haría de manera gratuita. Así como la reducción a la mitad de la transmisión de mensajes telegráficos gubernamentales y el gobierno reafirmaba su derecho de colocar alambres telegráficos en los postes de la línea de la empresa. En cuanto a contribuciones, la nación estaba facultada para imponer un derecho de tránsito sobre pasajeros y mercancías. Además, en caso de guerra o defensa del país, la nación podía hacer uso de las vías

⁴⁹⁴ Según Grunstein estas medidas tuvieron como objetivo aumentar el radio de circulación interno y permitir e incluso fomentar la competencia ferroviaria siempre y cuando no fuese ruinosa y estuviese debidamente supervisada y regulada. GRUNSTEIN, “¿Competencia o monopolio?”, p. 174.

⁴⁹⁵ KUNTZ, “Ferrocarriles y mercado”, pp. 134-135.

para el transporte de tropas o declararlas fuera de servicio para evitar su uso por las naciones agresoras.

El capítulo noveno sobre la inspección del gobierno, a diferencia del *Reglamento* o las disposiciones subsecuentes, la ley estableció las facultades de la Secretaría de Comunicaciones en materia de ferrocarriles. Estas eran: la autorización para exigir de las empresas el debido cumplimiento de la concesión, leyes y reglamentos, procurar las reparaciones y renovaciones de vías, necesarias para mejorar el servicio; suspender el servicio del ferrocarril si no cumplían con las condiciones de seguridad; prohibir el uso de material rodante que no cumpliera con las normas de seguridad, dar instrucciones a los inspectores técnicos y administrativos. Resalta este punto pues es de advertir que las facultades de la Secretaría de Comunicaciones se concentraban más en los factores técnicos de las vías, esto porque de manera informal el centro de la política ferroviaria era en realidad la Secretaría de Hacienda, pues el titular de ésta era quien generalmente redactaba los contratos, concentrando el poder de decisión en cuanto al avance de la expansión ferroviaria. La ley también cedía facultades inspectoras a la Secretaría de Hacienda, pues según el artículo 180,

La Secretaría de Hacienda fijará las formalidades que deberán observarse en las extremidades de los ferrocarriles, en la carga y descarga de los efectos y mercancías de tránsito por el territorio de la república y en su conducción por ella, a fin de impedir cualquier fraude o abuso, pero esas formalidades o precauciones serán tales, que no tiendan a demorar o a embarazar el puntual y rápido despacho y tránsito de los trenes y mercancías, equipajes y pasajeros, sin perjuicio el derecho que el Ejecutivo se reserva para examinarlas en cualquier punto del camino.

El artículo anterior dejó claro que la Secretaría de Hacienda tenía el derecho de supervisar el servicio de los ferrocarriles en cualquier momento y en cualquier punto de la república, bajo el argumento –utilizado con frecuencia– que era en beneficio de los intereses del público, en este caso en particular para evitar fraudes o abusos por parte de los administradores de las líneas férreas.

De igual manera que el *Reglamento* separó la supervisión técnica y la administrativa, en la Ley la primera continuó a cargo de ingenieros, mientras que la segunda sería realizada por comisarios, todos designados por la Secretaría de Hacienda. De la misma forma que los costos de la inspección sobre la banca estaba a cargo de las instituciones de crédito a las que se obligaba a depositar en la Tesorería un monto de 3000 pesos, las empresas del ferrocarril debían cubrir los

montos de inspección mediante la formación de un fondo especial resguardado por la Secretaría de Comunicaciones.

Los ingenieros tenían como tarea la supervisión de la construcción de la obra según los proyectos y las modificaciones realizados, para lo cual la empresa debía proporcionarle toda la información sobre construcción de la vía, mantenimiento, seguridad y material fijo y móvil. Además, los inspectores técnicos debían realizar estadísticas sobre el material, movimiento de los trenes y accidentes ocurridos.

Los comisarios o inspectores administrativos estaban encargados de la supervisión de todo aquello concerniente a la explotación comercial de la vía, las relaciones con el público y los empleados de la empresa. De ahí que como parte de sus funciones estaban examinar las propuestas tarifarias así como la aplicación de tarifas y cuotas, revisar los convenios con otras empresas, vigilar el buen servicio de los trenes, el cumplimiento de los estatutos de las compañías, sus operaciones financieras y la emisión de acciones y bonos, así como dar cuenta mensualmente de todo ello a la Secretaría de Comunicaciones. Sobre la inspección, la Ley redistribuyó las facultades de comisarios e ingenieros, ya que en el *Reglamento* existía un traslape de funciones, en especial lo referido a la revisión y aplicación de tarifas.

Finalmente la Ley estableció que todos los contratos anteriores a la misma debían observar su cumplimiento. Lo que significaba que las compañías debían modificar sus antiguas concesiones, establecer los topes tarifarios, así como hacer el depósito correspondiente para el pago de los inspectores gubernamentales. Las concesiones subvencionadas no podían pedir prórrogas de ningún tipo, pero si deseaban podían traspasar su derecho al subsidio a otras empresas siempre y cuando fuesen empresas organizadas para construir líneas de primera importancia o aquellas que fuesen consideradas de utilidad a juicio del gobierno. En caso que el gobierno decidiera otorgar una subvención establecería el máximo de kilómetros cubiertos por la misma.

La *Ley sobre ferrocarriles* de 1899 consolidó la nueva política restrictiva del gobierno bajo la égida de la Secretaría de Hacienda, incluso Limantour redactó el proyecto de ley, el cual se dejó a consideración del titular de Comunicaciones, quien incluyó las propuestas de su colega⁴⁹⁶. La “norma de conducta bien meditada” a la que se sujetó el gobierno para otorgar concesiones y celebrar contratos de obras fue entonces ideada y formada en el seno de la

⁴⁹⁶ José Y. Limantour a Francisco Z. Mena, AJYL.CDLIV.1^a.1883.32.8767.

Secretaría de Hacienda, la cual estaba interesada en racionar los recursos del gobierno así como controlar el comportamiento de las empresas y delimitar temporalmente sus derechos con el objeto de eliminar la influencia de las empresas en el avance de la expansión ferroviaria a favor de la Federación.

Reestructuración ferroviaria 1899-1903

Tanto el plan Limantour como la Ley de 1899 tuvieron algunos efectos que él esperaba en cuanto a la reducción de subvenciones y traspaso de unas concesiones a otras. Consecuente con el nuevo marco legal, en 1898 y 1899 fueron rescindidos 14 contratos, porque los beneficiarios no habían comenzado las obras de reconocimiento de vía y trazo del trayecto o porque habían incurrido en caducidad por haber violado alguna otra disposición; se otorgaron 16 concesiones sin goce de subvención y se estipularon plazos específicos sin derecho a prórroga, para la culminación de la obra. Algunas concesiones existentes también estuvieron sujetas al cumplimiento de plazos para la conclusión de las obras, los cuales oscilaban de 4 a 10 años en dependencia de la longitud de la vía. A partir de lo registrado en la *Reseña Histórica* de la Secretaría de Comunicaciones, al parecer el gobierno pretendía que al menos a mediados de la siguiente década quedaran concluidas todas las líneas con o sin subvención.⁴⁹⁷

En cuanto a la reestructuración de los términos de las concesiones, varias líneas estuvieron sujetas a la modificación de sus trayectos, mientras que algunas compañías renunciaron a construir y explotar ramales a los que se habían comprometido pero que no habían iniciado las obras, a cambio de la construcción de otros ramales.⁴⁹⁸

Los sistemas tarifarios también tuvieron algunas modificaciones aunque no de manera uniforme puesto que como ya se mencionó, la compañía del Ferrocarril Central estableció en 1898 una nueva organización en 12 clases diferenciales de base decreciente –que a la postre fue adoptada por varias compañías– mientras que otras empresas constructoras como la del

⁴⁹⁷ *Reseña histórica y estadística de los ferrocarriles de jurisdicción federal desde 1 enero de 1895 hasta 31 diciembre 1899*, pp. 7-59.

⁴⁹⁸ El Ferrocarril Central renunció a construir y explotar las líneas de Pachuca y Tampico y las del sistema del Ferrocarril Carbonífero de Oaxaca a cambio de la autorización para construir una línea de Guadalajara a Colima; mientras que la compañía del Ferrocarril de Mérida a Peto renunció a construir los ramales a Muna y los Chenes a cambio de la autorización para construir un ramal a la Villa de Sotuta con el goce de una subvención por 66 km. *Reseña histórica y estadística de los ferrocarriles de jurisdicción federal desde 1 enero de 1895 hasta 31 diciembre 1899*.

Ferrocarril Ometusco a Pachuca, Villa de Lerdo a San Pedro de la Colonia y Parral a Durango establecieron las 6 clases diferenciales como estaba dispuesto en la Ley.

La reglamentación tarifaria resulta de especial interés puesto que aun cuando el objeto de la Ley era implementar un nuevo ordenamiento, según lo registrado en las *Reseñas Históricas* de la Secretaría de Comunicaciones, al parecer no sufrió cambios significativos. Tal parece que más bien la Ley había recogido las prácticas tarifarias, con excepción de la creación de *pools* entre las empresas.

La escasa efectividad de la legislación para controlar las oscilaciones tarifarias, así como la incapacidad de la Secretaría de Comunicaciones para atender todas las modificaciones propuestas por las empresas se hicieron evidentes cuando en 1901, a petición del secretario Francisco Z. Mena,⁴⁹⁹ el gobierno acordó la creación de la Comisión Revisora de Tarifas de Ferrocarriles como estrategia de vigilancia constante. Como una de sus primeras actividades, la nueva dependencia hizo un proyecto de ley sobre las tarifas en el que se fijaron reglas para su establecimiento y se tomaron en cuenta las responsabilidades de cada empresa así como de sus derechos y obligaciones; una vez que el proyecto estuvo listo, la Comisión lo envió a las empresas para que hicieran sus observaciones.⁵⁰⁰ Finalmente la Secretaría de Comunicaciones estableció un reglamento para la formación de tarifas especiales al que debían sujetarse todas las empresas con concesión federal. El reglamento estipulaba que las tarifas especiales debían ser uniformes en todos los puntos de la línea, la duración de las tarifas aprobadas sería de tres años en los cuales no debía haber variación en las mismas, en los casos de vías férreas conectadas también debería aplicarse el criterio de uniformidad y finalmente si las propuestas de modificación no estaban acompañadas de las causas por las que se recomendaban, no serían consideradas por la Comisión para su estudio y aprobación.⁵⁰¹ La reglamentación de las tarifas era tan compleja que a decir de Limantour, unos años después, era necesario tener mucha flexibilidad para que éstas se ajustaran a las necesidades de la industria y el comercio.

⁴⁹⁹ Francisco Z. Mena a José Y. Limantour, México, 30 junio 1900, AJYL.CDVLI.2^a.1900.1.14595.

⁵⁰⁰ *Memoria presentada al Congreso de la Unión por el secretario de Estado y del despacho de Comunicaciones y Obras Públicas de la República Mexicana general Francisco Z. Mena. Corresponde a los años transcurridos de 1 de julio de 1891 a 30 de junio de 1896.*

⁵⁰¹ *Reglas a que deben sujetarse las empresas de ferrocarriles de concesión federal en la formación de las tarifas especiales.*

La aplicación del plan Limantour y de la Ley de ferrocarriles propiciaron el traspaso de unas líneas a otras;⁵⁰² aunque no he localizado información precisa al respecto, es posible que la preferencia por el traspaso de líneas hubiese tenido como finalidad la conclusión de las obras prometidas, ya que muchos de los concesionarios carecían de los medios necesarios para llevarlas a cabo aun con el apoyo del gobierno. Como se verá en el siguiente apartado, el traspaso fue una de las estrategias más socorridas por las grandes compañías –principalmente las norteamericanas norteamericano– para acrecentar su presencia en el sistema ferroviario mexicano y acaparar el transporte de mercancías de los principales puertos del Golfo de México y el Pacífico.

Hacia la consolidación de una red ferroviaria mexicana

Si el principal interés de Limantour sobre el sistema ferroviario era el establecimiento de una reglamentación uniforme por la cual había de regirse y reportarle ahorros al erario público, con la entrada del nuevo siglo aquello experimentó un giro importante en el que la intervención de la Secretaría de Hacienda se volvió todavía más decidida, pues ya no se trataba solamente de regular el servicio del sistema sino de poner bajo administración del Estado las líneas ferroviarias estratégicas, en el entendido de que era inminente la formación de monopolios extranjeros en territorio nacional.

Primeros pasos hacia la consolidación, 1902-1903

Durante 1902-1903 Limantour emprendió el camino hacia la consolidación de una red ferroviaria nacional en la que el Estado actuara como accionista y empresario, mediante la obtención del control de dos de los principales sistemas, a saber: el Ferrocarril Interoceánico y el Ferrocarril Nacional.

⁵⁰² En 1899 se traspasaron las siguientes líneas: Ferrocarril Tehuacán a Esperanza al Ferrocarril Mexicano del Sur; Ferrocarril de Campeche a Lerma a favor de la Cía. del Ferrocarril Urbano de Campeche; Ferrocarril Tlalmanalco a favor del F. Xico y San Rafael; Ferrocarril Matehuala a Río Verde al Ferrocarril Mexicano del Norte; Ferrocarril Tecolutla al Espinal a favor del Ferrocarril de Xico y San Rafael; Ferrocarril Córdoba a Tuxtepec a favor del Ferrocarril de Veracruz al Pacífico; Ferrocarril Industrial a Puebla a favor de Wernher, Beit y Cía. de Londres; Ferrocarriles Industriales al Ferrocarril Central; Ferrocarril Lerdo a Torreón a la Cía. de Tranvías de Lerdo; Ferrocarril Agrícola Córdoba a Motzorongo a favor del Ferrocarril Veracruz al Pacífico; Ferrocarril Cuautla a Chietla al Ferrocarril Interoceánico y el Ferrocarril Minas Nuevas a Juanota al Ferrocarril Parral y Durango.

La transformación de las intenciones de Limantour estaban íntimamente ligadas con la fortaleza que habían cobrado las líneas troncales que conectaban a los principales mercados y ciudades del país con la frontera estadounidense, es decir, el Ferrocarril Central y el Ferrocarril Nacional. Ambas líneas poseían ubicaciones estratégicas a lo largo y ancho del país y concentraron el transporte de regiones mineras, agrícolas e industriales. La empresa constructora del Ferrocarril Central concluyó en escasos cuatro años (1880-1884) la obra de 2000 kilómetros de distancia que mediaba entre la ciudad de México al Paso del Norte.⁵⁰³ A decir de Sandra Kuntz la empresa había terminado la parte principal de su programa a fines de la década pues en 1888 había concluido un ramal a Guadalajara y en 1889 comenzaba el funcionamiento del de Tampico. Es de resaltar que la prioridad del Ferrocarril Central era el control del comercio nacional e internacional del Golfo de México, en lo que concentró todos sus esfuerzos así como en el tendido de vías hacia centros mineros, esto último con ayuda de la inyección de capital que representó la presencia de H. Clay Pierce en la compañía a principios de los años noventa. A principios del siglo XX, el Central comenzó a extender todavía más su influencia hacia puntos nodales del norte del país con el objetivo de establecer una vía directa entre éste y el Golfo, así como entre sus ramales y el Pacífico, de ahí que éstos se dirigieran a los puertos de San Blas, Manzanillo y Acapulco. Igualmente el ferrocarril incursionó en el sur y occidente con sus ramales hacia Guerrero, Jalisco y Michoacán.

El Ferrocarril Nacional también se erigió como uno de los sistemas más importantes del país, de la misma manera que el Central. Aunque el Nacional comunicaba al país con la frontera del norte, el hecho de que la construcción fuese de vía angosta entorpecía la fluidez del comercio internacional. La compañía propietaria del Nacional experimentó distintos descalabros económicos por lo que hubo de reorganizarse en 1901 bajo el nombre “The National Railway Co. of Mexico”, con la participación de las casas bancarias Speyer, Kuhn Loeb Co. de Nueva York y Speyer de Londres, cuyos objetivos eran la emisión de bonos y establecimiento de contratos con banqueros para cambiar el ancho de la vía, adquirir nuevo material rodante, expandir las vías hacia el Golfo de México y comprar acciones suficientes para obtener predominio y control del Ferrocarril Internacional. Las modificaciones a este sistema resultaron provechosas para la compañía pues, a decir de Jaime Gurza, en pocos años duplicó sus ingresos, lo que hizo que se

⁵⁰³ KUNTZ, *Empresa extranjera*, p. 84.

convirtiera en el principal competido del Central, que al acrecentar sus deudas no estaba en condiciones de hacer mejoras en las vías.

La expansión de las principales compañías fue vista con reticencia por Limantour, quien desde 1902 comenzó a formular un nuevo plan cuyos objetivos eran evitar la formación de monopolios y concentrar el manejo del sistema ferroviario en el gobierno. Al respecto, el secretario advirtió a Santiago Méndez, que el principal inconveniente de los ferrocarriles del país era que estaban bajo la influencia de elementos externos que potencialmente podrían ser hostiles, por lo que de alguna manera había que procurar la asimilación de los intereses privados extranjeros al interés público nacional. Limantour mencionaba aquello sólo era posible si el Estado intervenía directamente para obtener el control total sobre las empresas ferroviarias extranjeras.⁵⁰⁴

La cuestión era muy preocupante para el secretario, pues consideraba que se trataba de defender la soberanía política y económica mexicana pues había un peligro latente de la formación monopolios extranjeros con peso en las decisiones políticas de la nación, como en el caso de los Estados Unidos donde “se nota la considerable influencia que en la política tienen las grandes aglomeraciones de capital”. A decir de Limantour había que actuar con rapidez, pues la consolidación de monopolios en México controlados por extranjeros tenía el riesgo de incidir en la formación de un poder político alterno que de manera indirecta manejara el destino económico de la nación.

La intervención del gobierno mexicano para obtener el control de los ferrocarriles era para Limantour una necesidad imperiosa, ya que las empresas solo actuaban dirigidas por sus intereses, los cuales pocas veces concordaban con los de la nación en su conjunto. Entre los procedimientos desplegados por las empresas en detrimento del público, el secretario mencionó algunas irregularidades en torno al establecimiento de tarifas, como favorecer con bajas tarifas a las industrias que se establecían a lo largo de sus líneas, disminuir las tarifas en una dirección del tráfico e incrementarlas en la otra dirección para impedir que los productos de algunos lugares fueran conducidos a los de alguna región que favorecían, reducir las tarifas como estrategia de competencia con sus pares. A partir de aquellas prácticas, el secretario mencionaba que “la tendencia de los ferrocarriles ha sido y es poner bajo su dependencia la industria y el comercio, hacer depender de ellos el desarrollo de la primera y las condiciones en que se ha de hacer el

⁵⁰⁴ José Y. Limantour a Santiago Méndez, México 14 agosto 1902. AJYL.CDLIV.2^a.1902.1.222.

segundo, no siendo extraño en algunos casos que las dificultades se compliquen con cuestiones de amor propio y con tendencias a la dominación y a que prevalezcan los movimientos de una voluntad imperiosa”.⁵⁰⁵

Aquellas irregularidades aunadas al peligro de perder control político y económico fueron los catalizadores para una intervención directa del gobierno en el ámbito ferrocarrilero, y en específico de la Secretaría de Hacienda. La estrategia a seguir era que el gobierno debía adquirir en principio una representación mayoritaria en el seno de las empresas ferroviarias más importantes puesto que esto le permitiría ejercer dominio sobre todas las demás, de esa manera evitaría la competencia desleal, encauzar el tráfico por vías naturales y el abaratamiento del costo del transporte en beneficio de la riqueza pública. Al respecto, el secretario mencionó que “al tener el gobierno el carácter de accionista de una amplia red de vías férreas, se robustecía la fuerza del poder público, agregando a las facultades naturales de todo gobierno los derechos que puede ejercer una mayoría de votos en el seno de una empresa particular”.⁵⁰⁶

La coyuntura para la concreción de los propósitos de Limantour se dio en 1902. Como se recordará, en aquel año el precio de la plata disminuyó estrepitosamente causando grandes estragos financieros a las compañías ferroviarias porque buena parte de los materiales importados necesarios para la explotación de las vías eran pagados en oro. Además, varias empresas circulaban sus bonos y acciones en el extranjero cuyos réditos tenían que ser cubiertos en moneda extranjera. Lo anterior no solo afectaba el servicio, pues las mejoras tenían que esperar para mejores tiempos, sino las utilidades de las empresas. La depreciación de la plata le reportó grandes pérdidas a algunas compañías, que utilizaron como estrategia la consolidación con líneas menores para aumentar su tráfico.⁵⁰⁷

Según Limantour, la consolidación de varias líneas competidoras no era *per se* peligrosa, más bien el riesgo residía en que para evitar mayores pérdidas aquellas convinieran en fusionarse en detrimento de los intereses nacionales. El secretario mencionó que una vez que el Ferrocarril Nacional adquirió el Internacional, una línea de Monterrey a Matamoros, y el Ferrocarril Central compró la línea de Monterrey a Tampico y adquirió las concesiones para construir una vía directa de México a Tampico y otra de Monterrey a Torreón recibió la vista de “uno de los reyes de los

⁵⁰⁵ José Y. Limantour a Santiago Méndez, México 14 agosto 1902. AJYL.CDLIV.2^a.1902.1.222.

⁵⁰⁶ *Informe presentado al presidente de la república por el secretario de Hacienda y Crédito Público sobre los estudios y gestiones de la Secretaría de su cargo en asuntos de ferrocarriles*, p. 6.

⁵⁰⁷ GURZA, *La política ferrocarrilera*, pp. 42-50.

ferrocarriles americanos” quien le expresó sus ideas para concentrar en una sola compañía el control de todos los ferrocarriles mexicanos.⁵⁰⁸ Al conocer el plan de “nuestros temibles vecinos” Limantour advirtió de la siguiente manera el peligro en el que se encontraba la soberanía económica nacional.

Desde entonces comprendí la inminencia del peligro de que cayendo todas nuestras vías de comunicación en poder de un *trust* americano, los intereses materiales del país y aun los poderes públicos quedarían dominados o por lo menos bajo la influencia de esa entidad colosal. Poco podemos hacer para librarnos de este terrible yugo pero he creído que estábamos en la obligación de intentar cuanto fuese susceptible de robustecer la acción del gobierno y así es como pensé primero en construir la línea de México a Tampico con la participación del gobierno, y cuando hube de abandonar este pensamiento por la compra que el Central hizo de la concesión de Honey para el mismo objeto, me fijé definitivamente en las dos líneas que ponen en comunicación esta capital con el puerto de Veracruz.⁵⁰⁹

El Ferrocarril Mexicano no era la opción más deseada para Limantour puesto que tenía demasiadas complicaciones financieras, a su vez el Ferrocarril Interoceánico tenía menos deudas y resultaba más barata su explotación. A principios del siglo XX, el Ferrocarril Interoceánico emitió por partes una cantidad de £1 000 000 en bonos de 4 ½% denominados *second debentures stock*. Fue entonces cuando el gobierno, representado por el secretario de Hacienda, comenzó las gestiones para actuar como empresario y hacerse del control de aquella vía. Esto porque a decir de Limantour no solo corrían muchos rumores en la esfera financiera que algunas empresas extranjeras estaban interesadas en la compra de aquellas acciones, sino que no había medios legales para evitar la coalición, puesto que ni el *Reglamento* de 1883, la *Ley de Ferrocarriles* o la misma Constitución reglamentaban la intervención del gobierno en aquellos tratos entre particulares, por lo que el gobierno tuvo que “usar de los mismos procedimientos de las empresas absorbentes, aunque con distinto fin, pues en lugar de ejercerse la influencia dominadora en busca de un lucro particular, debía hacerse valer en beneficio del público”.⁵¹⁰

⁵⁰⁸ A decir de Arturo Grunstein, las sospechas de Limantour en cuanto a la consolidación y monopolización de las líneas mexicanas en manos norteamericanas estaban de cierto modo fundamentadas, puesto que en los primeros años del siglo XX se había llevado a cabo una ola de fusiones y adquisiciones en Estados Unidos “resultado de las pugnas entre los sistemas encabezados por Harrimano, Gould, los hermanos Moore-Reid y el grupo de origen bostoniano del gran ferrocarril en Santa Fe en Estados Unidos” que se dirigía hacia el sur. GRUNSTEIN, “Nacionalista porfiriano”, p. 10.

⁵⁰⁹ José Y. Limantour a Luis Camacho, México, 24 septiembre 1902, AJYL.CDLIV.2^a.1902.8.22.

⁵¹⁰ *Informe presentado al presidente de la república por el secretario de Hacienda y Crédito Público sobre los estudios y gestiones de la Secretaría de su cargo en asuntos de ferrocarriles*, p. 6.

La negociación para obtener las acciones del Ferrocarril Interoceánico fue ardua y complicada, ya que el principal competidor del gobierno la compañía Speyer estaba dispuesto a disputar por todos los medios el control de la línea. Las negociaciones comenzaron en septiembre de 1902, Luis Camacho –agente financiero de México y Londres–, así como Chandos Stanhope, involucrado en la construcción del Ferrocarril de Tehuantepec y amigo cercano de Limantour, fueron los encargados de llevar a cabo labores de cabildeo y envío de información al secretario.

La primera propuesta al gobierno vino del Ferrocarril Nacional cuyos concesionarios pretendían vender al gobierno 20 millones de *preferred stock* del ferrocarril para establecer una asociación con el gobierno y contrarrestar la influencia del Central en el sistema ferroviario, a cambio se pedía la ayuda del gobierno para adquirir el control del Interoceánico.⁵¹¹ Cabe señalar que hasta el momento, Limantour no había revelado su intención de comprar las acciones del Interoceánico, puesto que una de sus estrategias principales fue actuar con sigilo. En ese sentido el cabildeo de Luis Camacho resultó central en el conocimiento de las intenciones de la casa Speyer, quien al recibir la negativa del gobierno y sospechar sobre sus planes declaró al funcionario que si el gobierno quería las acciones estaba dispuesto a luchar contra él, por lo que Camacho advirtió a Limantour que “la batalla pues será ruda”. El secretario le encomendó a Camacho el análisis de todos los medios de los que Speyer se podía valer para luchar contra el gobierno y los elementos de que éste podía disponer para imponerse, puesto que de ninguna manera podía permitir que la compañía obtuviera el control absoluto del Interoceánico.⁵¹²

Camacho consultó a Stanhope sobre las posibilidades de éxito del gobierno en el negocio, quien le comentó que probablemente Speyer se retiraría de la lucha al conocer los propósitos del gobierno. No obstante, Camacho mencionó a Limantour que tenía suficientes razones para pensar de modo contrario pues había tenido una segunda entrevista con la compañía en la que al parecer todo indicaba que si el gobierno no entraba en tratos con la misma reaccionaría rápidamente. Incluso el agente calculó que la compañía ofrecería un 83% por los *second debenture stock*, de ahí que recomendase a Limantour el establecimiento de un arreglo con Speyer.

Aunque la idea del arreglo estuvo vigente por unos días, tal parece que la casa bancaria conoció de algún modo el objetivo del gobierno mexicano y, previas evasivas ante la supuesta insistencia de Camacho por lograr un acuerdo, envió una propuesta en pliego sellado a la Junta

⁵¹¹ Luis Camacho a José Y. Limantour, Londres, 2 septiembre 1902, AJYL.CDLIV.2^a.1902.8.22. Luis Camacho a José Y. Limantour, Londres, 4 septiembre 1902, AJYL.CDLIV.2^a.1902.8.23.

⁵¹² José Y. Limantour a Luis Camacho, México, 8 septiembre 1902, AJYL.CDLIV.2^a.1902.8.22.

del Interoceánico con la condición que se abriese si ésta se comprometía a venderle el millón de bonos al 4 ½% al mejor precio ofrecido por otros postores. Los directores del Interoceánico decidieron regresar el sobre cerrado de Speyer y aplazar el día para recibir nuevas propuestas sin condiciones de ningún tipo. Según Camacho “esta decisión, aunque muy natural debido a la soga que los señores Speyer se pasaron ellos mismos al cuello con sus imperiosas condiciones fue el primer fracaso para ellos, sobre todo después que supieron que en esa junta no había yo todavía presentado proposición alguna”.⁵¹³

A partir del curso de las negociaciones y de la posible propuesta de la casa Speyer, Limantour encomendó a Camacho estudiar si verdaderamente la compra de aquel millón de libras aseguraba el control y la capacidad votante del gobierno en la Junta, así como conocer la opinión de los directivos del Interoceánico sobre la posible preponderancia del mismo en la compañía. A partir de una consultoría hecha con distintos abogados, Camacho respondió que en efecto la concentración en una sola empresa de las acciones aseguraban poder votante y dominio absoluto; sobre las tendencias de los directivos había opiniones encontradas, y aunque aparentemente había varios a favor del gobierno mexicano, tal parecía que la decisión estaba simplemente a favor del mejor postor. Finalmente el agente recomendó a Limantour que el gobierno debía ofrecer al menos 90% de las acciones para asegurar el éxito de la operación.

La decisión final de Limantour fue autorizar a Camacho el ofrecimiento de 90 1/8% por el millón de *debentures*, los cuales serían pagados parcialmente con los fondos invertidos del gobierno en bonos del tesoro y los depósitos disponibles en las casas Glyn Mills Currie & Co. y Bleichroeder, mientras que el gobierno buscaba la manera de cubrir el total del monto. Autorizado Camacho para la presentación de la propuesta mexicana, minutos antes de su entrega, un representante de la casa Speyer se entrevistó con el agente para establecer nuevos términos y negociar un acuerdo con el gobierno mexicano en cuanto al control de la línea disputada, a decir de Camacho el verdadero propósito de esta visita fue conocer la propuesta del gobierno y mejorarla puesto que la casa intuía un posible fracaso.

Finalmente el gobierno se vio favorecido en la negociación puesto que la casa Speyer había ofrecido solamente el 90%. El gobierno mexicano salió victorioso de “una lucha tenaz y astuta”, y aunque la operación significaba un fuerte desembolso, tanto Limantour como Camacho pensaron que se trataba de un sacrificio necesario en pos de la defensa de los intereses nacionales.

⁵¹³ Luis Camacho a José Y. Limantour, Londres, 24 septiembre 1902, AJYL.CDLIV.2ª.1902.8.23.

Una vez que la junta ratificó la venta a favor del gobierno, Limantour pidió a Camacho que dejara bien claro a la casa Speyer que la acción era meramente defensiva y que no buscaba establecer relaciones hostiles con ninguna empresa ferrocarrilera o influir sobre el manejo y explotación de las vías.⁵¹⁴

La compra de acciones del Ferrocarril Interoceánico era parte de un plan que tenía como miras la expansión de la acción del gobierno en el sistema ferroviario, pues a decir de Limantour

Si la adquisición de la dirección de los negocios del Ferrocarril Interoceánico queda como un hecho aislado me parece que poca influencia tendrá ese hecho en el movimiento general del tráfico en el país. Si ese hecho se considera como el principio de un sistema que tienda a adquirir el manejo de otras líneas en caso de presentarse la oportunidad para ello, entonces considero que aquella adquisición es un hecho de mucha importancia. La influencia de los ferrocarriles tanto económica como política es tan grande que muchos gobiernos han tendido a adquirir la propiedad de los ferrocarriles en consecuencia, creo que está muy justificado por parte del gobierno mexicano un sistema encaminado a adquirir la propiedad o al menos la dirección de las principales líneas de ferrocarril.⁵¹⁵

La oportunidad se presentó tiempo después de la adquisición del Interoceánico, Limantour no comenzó inmediatamente negociaciones con otras compañías pues consideraba que de hacerlo podría interpretarse como una señal de debilidad del gobierno mexicano ante la empresa Speyer. Además, en términos conciliadores, el secretario quería “evitar que se atribuyese al gobierno el propósito de inaugurar una política activa y hasta de ataque a las compañías de ferrocarril existentes, o simplemente de hacer un ensayo de hacer un ensayo de administración directa de líneas férreas por el Estado”.⁵¹⁶ No obstante había dejado la puerta abierta para establecer un arreglo con el Ferrocarril Nacional cuyo principal propósito sería explotar mancomunadamente el Ferrocarril Nacional, el Internacional y el Interoceánico. La posibilidad de establecer un convenio estuvo a cargo de Chandos Stanhope quien remitió varios informes al secretario sobre el estado financiero del Ferrocarril Nacional, esto porque Limantour conocía los problemas económicos a los que se enfrentaba la empresa.⁵¹⁷

⁵¹⁴ José Y. Limantour a Luis Camacho, México, 21 septiembre 1902, AJYL.CDLIV.2ª.1902.8.23.

⁵¹⁵ José Y. Limantour a Santiago Méndez, México, 14 agosto 1902, AJYL.CDLIV.2ª.1902.1.222.

⁵¹⁶ José Y. Limantour a Chandos Stanhope, México, 22 octubre 1902, AJYL.CDLIV.2ª.1902.7.84.

⁵¹⁷ Limantour dio las siguientes bases a Stanhope para la realización de sus estudios y lograr la consolidación de las vías: 1. evitar que los ferrocarriles usando de los derechos que les dan sus concesiones puedan, por medio de combinaciones aumentar los fletes en perjuicio de los intereses generales del país. 2. Hacer imposible la consolidación del Interoceánico y también la del Nacional con el Ferrocarril Central y 3. Que el gobierno tenga a su disposición la manera de adquirir desde luego o más tarde el control del Ferrocarril Nacional. José Y. Limantour a Chandos Stanhope, México, 17 octubre 1902, AJYL.CDLIV.2ª.1902.7.84.

El arreglo proyectado no fue aceptado por Speyer por lo que el gobierno resolvió traspasar al Ferrocarril Nacional las acciones recientemente adquiridas del Interoceánico y se comprometió a no autorizar ninguna concesión en un radio de 50 kms de distancia que pudiese entrar en competencia con la compañía. A cambio, la empresa se comprometía a construir una vía de comunicación entre Monterrey y Matamoros y otras ciudades fronterizas para cubrir el servicio en la parte norte del país.

El trato reportó varios beneficios al gobierno pues en un solo proceso de negociación obtuvo el control de las líneas del Ferrocarril Interoceánico, el Ferrocarril Nacional y el Internacional pues recibió la mitad de las propiedades por esta última coalición. El monto de la operación ascendió a 9 000 000 de dólares; una parte de fue cubierta con las acciones del Interoceánico que representaban 4 500 000 dólares, de las cuales algunas fueron postergadas o diferidas para su pago, mientras que otras fueron vendidas a un costo menor del nominal a cambio de varias concesiones a los accionistas. El pago restante se realizaría con los productos de la explotación de las tres líneas, con los fondos de reserva dispuestos en las casas Glyn Mills, Currie & Co. y Bleichroeder y la emisión de obligaciones del Tesoro a corto plazo (cuyo precio no fuese inferior a 97% y a un rédito de 4%), estas últimas sí constituían una nueva carga para el país, sin embargo Limantour consideraba que eran necesarias para cubrir el importe de las obras en ejecución.⁵¹⁸ El éxito de la operación fue evidente para el secretario cuando informó lo siguiente al presidente.

Por virtud de dichos arreglos, el gobierno dispondrá de \$12 000 000 aproximadamente, para la prosecución de las obras públicas aludidas, y a la vez ha obtenido, en muy poco tiempo y de una manera radical, la situación moral y pecuniaria que ambicionaba alcanzar en las tres empresas del Ferrocarril Nacional, del Ferrocarril Internacional y del Ferrocarril Interoceánico, ha robustecido la acción del poder público respecto a todas las demás líneas férreas, y ha alejado para siempre el peligro de una consolidación formidable de intereses particulares que nos amenazaba.⁵¹⁹

La obtención del control de los tres sistemas ferroviarios fue el primer paso hacia la consolidación de dos terceras partes del sistema de transporte ferroviario bajo tutela del gobierno. Ante las críticas de las que fue objeto la negociación porque no sólo significó un desembolso importante del erario público, sino que amplió la intervención del poder público en la economía

⁵¹⁸ *Informe presentado al presidente de la república por el secretario de Hacienda y Crédito Público sobre los estudios y gestiones de la Secretaría de su cargo en asuntos de ferrocarriles*, p. 10. MSHCP, 1902-1903.

⁵¹⁹ *Informe presentado al presidente de la república por el secretario de Hacienda y Crédito Público sobre los estudios y gestiones de la Secretaría de su cargo en asuntos de ferrocarriles*, pp. 21-22.

nacional, Joaquín Casasús elaboró un informe donde justificó la actitud del gobierno. En su escrito titulado “La nueva política ferrocarrilera del gobierno mexicano. ¿Por qué el gobierno debe intervenir en la explotación de los ferrocarriles?” mencionó que la política ferroviaria del gobierno constituía una gran innovación en el continente americano puesto que los gobiernos estadounidense y algunos latinoamericanos habían dejado en manos de las empresas constructoras el desarrollo de los ferrocarriles, dejando a merced de sus intereses los beneficios que ese sistema de comunicación reportaba. De ahí que para Casasús era necesaria la intervención del poder público pues el interés nacional sustituiría al particular, de manera que los beneficios fuesen generalizados. Además, consecuente con lo dicho por Limantour, Casasús advertía de la siguiente manera que México vivía una situación especialmente peligrosa con la inminente consolidación y formación de monopolios estadounidenses en territorio nacional.

Toda la riqueza del país, todos los elementos de vida que él encierra, el presente y el porvenir de la Nación, hubieran quedado de una manera irremediable a merced de aquella organización ferrocarrilera, porque si éstos *trusts* son peligrosos, aun en países ricos como los Estados Unidos. Porque se imponen sobre las energías individuales con fuerza incontrastable, lo son mucho más en países como el nuestro en donde la iniciativa individual casi no existe y en donde la riqueza pública no ha alcanzado el crecimiento y desarrollo que pueden hacerla vivir sin necesidad de estímulo y de protección.⁵²⁰

El gobierno mexicano no sólo había evitado aquel peligro con la compra de las distintas acciones de los principales sistemas ferroviarios, sino que tendría la capacidad de eliminar la antigua competencia que las líneas establecían por medio de la guerra de tarifas y controlar el tráfico de importación y exportación inspirándose de “preferencia en los verdaderos intereses de la nación”. Casasús destacó así que las ventajas de la operación habían superado con creces el sacrificio pecuniario:

No creemos que haya quien pueda poner en duda el bien inestimable que se ha hecho a la república con asegurarle los beneficios de la competencia en el transporte por ferrocarril. Si el gobierno mismo, por cuestión de principios más que por otra cosa, pudo vacilar al empeñarse en operación de tanta trascendencia, que se apartaba de su política tradicional, hoy debe estar convencido de que no hay sacrificio por grande que se le suponga, que no haya quedado compensado con usura por el solo hecho de haber imposibilitado la organización del *trust* de los Ferrocarriles Mexicanos.⁵²¹

⁵²⁰ CASASÚS, “La nueva política ferrocarrilera del gobierno mexicano”, AJYL.CDLIV.2^a.1903.4.115.

⁵²¹ CASASÚS, “La nueva política ferrocarrilera del gobierno mexicano”, AJYL.CDLIV.2^a.1903.4.115.

Dada la trascendental importancia que tenía el manejo del ferrocarril por parte del Estado, Limantour consideró que la operación no había sido suficiente para mantener el avance estadounidense, pues todavía tenía en su poder el control del Ferrocarril Central, por lo que era necesario en aras del bien común y sobre todo de la defensa de la soberanía económica nacional obtener el control de aquella vía.

La nueva empresa estatal. Ferrocarriles Nacionales de México 1906-1908

Hacia 1903 el gobierno mexicano aseguró para sí el control del Ferrocarril Nacional, Internacional e Interoceánico. Como se ha visto, la compra de acciones de este último inició un proceso de consolidación de gran parte del sistema ferroviario bajo control del Estado, lo cual fue justificado con el argumento de que se trataba de una acción a favor del interés público y nacional. A decir de Limantour, el embate estadounidense tenía que ser detenido mediante la transformación del papel del gobierno, de vigilante-regulador a empresario-interventor. De esa manera la negociación de 1903 inauguró una etapa en la que el gobierno mexicano se convirtió en accionista y empresario, etapa que culminó con la creación de la empresa mexicana Ferrocarriles Nacionales de México.

Tres años después de culminada la negociación con el Ferrocarril Nacional y el Interoceánico, Limantour comenzó las gestiones para fusionar el Ferrocarril Nacional con su principal competidor, el Ferrocarril Central, y completar el programa ferroviario cuyos objetivos eran proteger al país de las consecuencias de la concentración de líneas férreas en manos extranjeras, perfeccionar la red ferroviaria y facilitar la reorganización financiera de las compañías que se encontraban en una difícil situación económica.

El principal objetivo era eliminar el factor extranjero en el control del sistema ferroviario. Las medidas anteriormente tomadas por el gobierno mexicano constreñían la concreción de aquel propósito pues no se podía evitar el traspaso de unas líneas a otras, ya que esto se realizaba con una simple compra de acciones. El control de las tarifas también resultaba problemático puesto que de llevarse a cabo la consolidación en manos extranjeras, los fletes y las concesiones estarían sujetos más a las prevenciones de las empresas que a las del gobierno. Nuevamente para Limantour se trataba de defender la soberanía política y económica del Estado mexicano por lo

que tendría que actuar con cuidado y sigilo, ante posibles nuevas intenciones de las empresas estadounidenses para extender su esfera de poder.

La oportunidad se dio cuando se hicieron evidentes los graves problemas financieros que enfrentaba el Ferrocarril Central, puesto que según Limantour la vulnerabilidad de la empresa podía ser aprovechada por otras compañías. Arturo Grunstein menciona que ante el posible colapso financiero del principal ferrocarril y la mayor empresa de México el secretario no podía permanecer pasivo.⁵²² La frágil situación financiera del ferrocarril fue un catalizador para que el Ejecutivo pidiera una autorización al legislativo para incorporar las propiedades del Ferrocarril Nacional al Central Mexicano. A diferencia de la petición previamente realizada para la compra de las acciones del Interoceánico, en esta ocasión Limantour promovió la creación de una sociedad mexicana por acciones en la que el gobierno tendría un número significativo que le aseguraba la obtención de la mayoría de votos en las asambleas generales. La creación de la empresa no significaba un desembolso de dinero, más bien se trataba de convertir los bonos gubernamentales del Ferrocarril Nacional en bonos hipotecarios.⁵²³ Francisco Calderón menciona que dado que el Estado garantizaría aquella parte de la deuda que no se considerara dentro de la primera hipoteca de todas las propiedades del Ferrocarril Central se constituirían dos clases de títulos de deuda: “los asegurados exclusivamente con la primera hipoteca y los de la segunda pero garantizados por el gobierno. Todo servicio de las deudas de la empresa fusionada no excedería los productos netos anuales de sus líneas unidas; la garantía del gobierno se reduciría, así a un respaldo moral”.⁵²⁴

Una vez autorizado por el Congreso, Limantour comenzó las negociaciones para establecer la nueva empresa cuya mayoría accionaria estaría bajo control estatal. La Secretaría de Hacienda propuso pues a los directivos del Central el traspaso proyectado sobre las siguientes bases: consolidar todas las líneas del Ferrocarril Nacional y Central, que el gobierno obtuviera el control sin desembolso en efectivo o títulos de cualquier tipo, asegurar la cooperación de los principales acreedores, que el servicio de las deudas de la nueva compañía no superara a los productos netos anuales de las líneas unidas y sobre todo de nacionalizar las vías férreas. Para llevar a cabo el plan se buscó el establecimiento de un acuerdo entre empresa y gobierno, con la

⁵²² GRUNSTEIN “¿Competencia o monopolio?”, p. 190.

⁵²³ *Informe del secretario de Hacienda y Crédito Público a las Cámaras Federales sobre el uso de las facultades conferidas al Ejecutivo de la Unión por la ley de 26 de diciembre de 1906 para la consolidación de los Ferrocarriles Nacional de México y Central Mexicano*, pp. 63-64.

⁵²⁴ CALDERÓN, "Los ferrocarriles", p. 611.

participación de las casas bancarias Kuhn Loeb & Co, Speyer & Co. Speyer Bros, Landeburg Thalman & Co, Berliner Handelsgesellschaft y el Banco für Handel und Industrie, cuya tarea sería la de proporcionar fondos y convertir las acciones y bonos de los dos ferrocarriles en acciones de la nueva compañía mexicana.⁵²⁵

Las negociaciones con las casas contratantes no fueron fáciles, puesto que la pretensión de Pierce, Richards, Landerburg-Thalman era que el gobierno adquiriese la mayoría de las acciones del Ferrocarril Central y organizar una empresa incorporada y controlada por Pierce en Estados Unidos. Speyer por su parte buscaba que el gobierno garantizara el capital y los intereses de los nuevos títulos a emitir del Ferrocarril Nacional con el objeto de involucrar al gobierno en la explotación de las vías sin perder su control sobre la administración de la compañía. La propuesta había causado graves tensiones entre Speyer y Limantour, quien consideraba que el estadounidense sólo actuaba en función de sus intereses personales, lo cual a decir del secretario se evidenció cuando Speyer presentó varios obstáculos para la fusión de las líneas en una sola empresa.⁵²⁶

Aun con la reticencia de Limantour a que el gobierno se involucrara en la administración, las negociaciones fueron tan dificultosas que consideró que ello sería la única estrategia para lograr la fusión, de lo que comentaba a Stanhope:

Ud sabe muy bien que desde que me embarque en la política ferrocarrilera, he tenido precisamente la convicción contraria, esto es, que debía a todo trance evitarse que el gobierno interviniera en la administración de los ferrocarriles, bien sea de una manera directa o indirecta. Desde entonces he sostenido y seguiré sosteniendo que la influencia de todo elemento político en la explotación propiamente de las líneas férreas, sería en extremo nociva y del todo opuesta a los fines que me propuse al adquirir el control del Ferrocarril Nacional.⁵²⁷

A lo que Stanhope contestó diciendo que en este y otros casos, la intervención del gobierno podría resultar beneficiosa, en particular debido a las desavenencias que existían entre los socios de las compañías ferroviarias a fusionar.

Sé que usted siempre se ha inclinado delicadamente a usar el poder del gobierno, pero seguramente hay un límite para esto. Otros países, si quieren algo para el bien público, no dudan en tomarlo, por supuesto pagando. Tomemos como ejemplo nuestro propio caso en Inglaterra, donde los municipios toman las compañías de tranvías y no son de

⁵²⁵ José Y. Limantour a Luis Camacho, México, 30 julio 1907, AJYL.CDLIV.2^a.1907.13.7.

⁵²⁶ GRUNSTEIN, *Consolidados*, pp. 207-214.

⁵²⁷ José Y. Limantour a Chandos Stanhope, México 23 febrero 1906, AJYL.CDLIV.2^a.1906.7.91.

ninguna forma generosos con los propietarios originales en su pago. Se admite generalmente que un país pueda comprar siempre sus ferrocarriles y que los dueños originales tienen que irse si el país así lo desea. Naturalmente todo esto es muy factible si Speyers y Thalman trabajan juntos, pero como de costumbre, por supuesto, James es el obstáculo y no será hasta que le tuerza el cuello y se deshaga de él que tendrá paz.⁵²⁸

Grunstein menciona que aun con aquellas tensiones, Limantour logró llegar a un punto conciliatorio entre los inversionistas pues ofreció “la revalorización de las acciones y bonos de las compañías fusionadas, así como la garantía gubernamental a la deuda de segunda hipoteca concedida al final por el secretario de Hacienda”.⁵²⁹ Frente a las ventajas obtenidas por los inversionistas, Limantour consideró que la economía nacional tendría múltiples beneficios a raíz de la operación. Esto porque la intervención del gobierno en el sistema ferroviario tenía como finalidad tanto evitar la formación de un *trust* norteamericano al interior del país –con lo que se salvaguardaba la soberanía económica nacional– como la integración de un sistema de transporte consolidado y administrado de manera eficiente. A decir de Grunstein, uno de los principales objetivos del secretario era “mejorar las instalaciones del transporte en México, con la estandarización de los fletes y el ancho de las vías, la eliminación de las líneas paralelas innecesarias y con la construcción de conexiones y líneas alimentadoras aún incompletas pero indispensables”.⁵³⁰

Cabe señalar que si bien la autorización del Congreso se dio en 1906, la empresa fue constituida en 1908. Esto porque la crisis de 1907 causó un malestar generalizado en los mercados que dificultó la consolidación. Incluso como alternativa para evitar la quiebra de las empresas ferroviarias, en ese año se aprobó un aumento en las tarifas y se realizaron cambios administrativos –nombramiento de Samuel Felton como director del Ferrocarril Central– que dieron cierto alivio a las compañías.

La Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México fue establecida en marzo de 1908, con una extensión de 11 404 kms de vías férreas. El capital de la nueva empresa era de \$460 000 000 y estaba autorizada la emisión de bonos garantizados con las propiedades y concesiones de la misma, por lo que se trataba de bonos hipotecarios. Dado que las acciones de las empresas fusionadas eran de distinto tipo, fue necesario realizar una reclasificación con nuevos compromisos y beneficios, a partir de lo cual el gobierno obtuvo 47% del total. Esta

⁵²⁸ Chandos Stanhope a José Y. Limantour, Hanover Square W., 5 julio 1906, AJYL.CDLIV.2a.1906.7.93.

⁵²⁹ GRUNSTEIN, *Consolidados*, p 216.

⁵³⁰ GRUNSTEIN, *Consolidados*, p. 219.

mayoría relativa le aseguraba al gobierno la elección de los miembros de la Junta Directiva General y de las particulares del Ferrocarril Interoceánico y del Internacional. A decir de Limantour aunque el gobierno tenía la mayoría de las acciones que le permitía tomar decisiones como parte de la Junta Directiva de la compañía, la excesiva intervención resultaba nociva pues

hay que decirlo de una vez por todas: el bien del país debe buscarse por cuantos medios honrados y legales están al alcance del poder público y sería una monstruosidad, para juzgar lo que conviene a los intereses de la nación no aplicar más criterio que el deseo de obtener dividendos o el diametralmente opuesto, de sacrificar a las empresas porteadoras en aras de otros dioses arrojando al propio tiempo al abismo los dineros y el crédito y de la república.⁵³¹

La Junta Directiva, encabezada por el secretario de Hacienda en representación del gobierno federal, tenía todas las facultades para dirigir y administrar los negocios de la compañía, como la organización del servicio, el nombramiento de los empleados, y las relaciones con el público, entre otras. Al parecer Limantour quería garantizar cierta autonomía de acción por la posible desconfianza de la injerencia del gobierno en los asuntos de la empresa. Esto porque según el secretario, el interés del gobierno no era necesariamente interferir en la administración del sistema ferroviario, más bien se trataba de arrebatarle el control a los estadounidenses. De ahí que mencionara lo siguiente a Speyer cuando se le preguntó si seguía en pie su insistencia en que la nueva compañía fuese mexicana: “le contesté que este era un punto sobre el cual debía yo hacer fuerza de vela porque a los ojos del mayor número de mexicanos, el más grande aliciente que presentaba la proyectada fusión del Ferrocarril Central con el Ferrocarril Nacional era precisamente la desaparición de las compañías extranjeras”.⁵³²

La constitución de Ferrocarriles Nacionales de México era la culminación de una lucha en defensa de los intereses nacionales frente a los extranjeros. Aunque la intervención del Estado en el sistema ferroviario fue debatida en la prensa de la época, Sandra Kuntz y Paolo Riguzzi mencionan que la mexicanización de los ferrocarriles se llevó a cabo en un ambiente internacional favorable a la consolidación de líneas bajo auspicio del Estado, por lo que en

⁵³¹ *Informe del secretario de Hacienda y Crédito Público a las Cámaras Federales sobre el uso de las facultades conferidas al Ejecutivo de la Unión por la ley de 26 de diciembre de 1906 para la consolidación de los Ferrocarriles Nacional de México y Central Mexicano*, p. 58.

⁵³² José Y. Limantour a Eduardo Noetzlin, México, 6 diciembre 1907, AJYL.CDLIV.2^a.1907.13.15.

términos generales fue bien recibida,⁵³³ ya que incluso se llevó a cabo un proceso similar en Italia, Japón, China y Sudáfrica en el periodo de 1905 a 1910.⁵³⁴

Conclusiones

La política ferroviaria decimonónica pasó por distintas etapas cuyas características se relacionan tanto con la capacidad económica del Estado para llevar a cabo la expansión de las vías de comunicación, como por el interés del mismo para controlar el sistema ferroviario.

Si bien uno de los principales intereses de los gobiernos de Juárez y Lerdo era promover la expansión ferroviaria, lo cierto es que durante el periodo de la República Restaurada el total de las vías construidas apenas alcanzó los 600 kms. No obstante, durante este periodo se estableció un sistema de concesiones en el que se otorgaron importantes privilegios a las empresas constructoras tales como subvenciones en efectivo, exención de impuestos de varios tipos, cesión de derechos de propiedad sobre las vías -en algunos casos a perpetuidad-, y altos topes tarifarios. Estos derechos convivieron con una serie de obligaciones de las empresas que tenían como finalidad asegurar la construcción total de las vías. El factor que impidió el cumplimiento de los contratos de esta etapa fue la falta de capitales, lo que llevó a replantear las estrategias en el siguiente periodo.

A la entrada de Porfirio Díaz al poder, el secretario de Fomento, Vicente Riva Palacio planteó la necesidad de involucrar a los gobiernos estatales en la construcción de vías férreas. De ahí que en 1877 se autorizara al Ejecutivo la firma de contratos con los estados de la república para el tendido de líneas en sus demarcaciones. El sistema de incentivo-obligación del periodo anterior siguió vigente, sin embargo en los contratos de los estados se encuentra una uniformidad en cuanto a los privilegios de que gozarían. Por ejemplo, se estableció un plazo de 99 años de propiedad, al término de los cuales la construcción pasaría a manos de la Federación; se delimitó el plazo de la exención de impuestos a 20 años; se otorgó un monto fijo para todas las subvenciones en efectivo; se aclararon las reglas para llevar a cabo la expropiación de terrenos particulares y se hizo mayor hincapié en la vigilancia del gobierno sobre la construcción de vías y administración de las empresas, entre otras disposiciones.

⁵³³ GRUNSTEIN, *Consolidados*, p.251.

⁵³⁴ KUNTZ y RIGUZZI, "Ferrocarriles Nacionales de México", p. 119.

Dado que la nueva estrategia tampoco arrojó los resultados esperados, el gobierno porfiriano, pese a la reticencia inicial de algunos políticos, permitió la participación de empresas estadounidenses en la construcción de ferrocarriles. La entrada de capital extranjero trajo consigo la cesión de mayores privilegios para las empresas, por ejemplo, se les dio libertad para la emisión de bonos y acciones, se elevó el monto de subvención (en certificados aduanales), se recuperó la cláusula que exentaba de impuestos a los buques transportadores de material de construcción y se les dio derecho de queja a las empresas, en caso de inconformidad si se declaraba caduco su contrato.

La apertura al capital estadounidense, el cumplimiento de contratos por parte de las empresas y la efectiva expansión en el tendido de vías férreas, obligó de cierta manera al gobierno a replantearse los términos de su política ferroviaria. Como se vio, durante los años ochenta hubo un primer intento para regular la expansión mediante un decreto congresual que clasificó las vías de primera importancia y estableció topes a las subvenciones en efectivo. El siguiente intento para organizar la construcción de vías lo representa el *Reglamento* de 1883, en el cual se regularon las especificidades técnicas así como se establecieron ciertas restricciones en cuanto a la libre importación de materiales de construcción y se aseguraron los medios por los que la Federación había de ejercer vigilancia sobre las empresas tanto en la parte técnica como en la administrativa. Ambos documentos establecieron pautas importantes en la política ferroviaria del Porfiriato puesto que procuraron controlar la expansión, uniformar los diversos términos de los contratos otorgados, así como aumentar la supervisión de la Federación sobre las compañías constructoras. Dado que hacia mediados de la década de los años ochenta fueron terminadas las vías troncales del Ferrocarril Central y el Ferrocarril Nacional, hubo un periodo de entusiasmo renovado en el que el gobierno otorgó numerosas concesiones para ferrocarriles regionales. De ahí que esta etapa se llame de “liberalidad”, término que se refiere más a aquella situación que a la cesión de mayores prerrogativas y beneficios pecuniarios o impositivos a las empresas. Es decir, desde los años ochenta hubo un interés del gobierno federal por controlar la expansión ferroviaria y delimitar sus compromisos pecuniarios con las compañías constructoras.

La etapa de la “liberalidad” aunada a los problemas financieros del Estado frente a los efectos de la crisis Baring -que trajo consigo la contracción de capitales extranjeros-, el descenso del valor de la plata y la pérdida de cosechas propició nuevamente un replanteamiento en la política ferroviaria. La recién creada Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas concentró

sus esfuerzos en asegurar el cumplimiento de los contratos y rescindir aquellos que no habían cumplido con lo estipulado.

Dado que la expansión ferroviaria había comprometido buena parte del erario público por vía de pagos en efectivo y acaparamiento de ingresos aduanales, José Yves Limantour intervino de manera directa en la política ferrocarrilera. Las primeras acciones que Limantour llevó a cabo, para restringir los importantes desembolsos que significaban el pago de subvenciones, fueron la conversión de subvenciones en efectivo en bonos de la deuda interior amortizable al 5% o en bonos de tierras, respetar los montos fijos de subvenciones en efectivo establecidos en el decreto congresual de 1880, reducir los montos de subvención al mínimo indispensable, eliminar subvenciones (en certificados, bonos o efectivo) a los ramales contratados, establecer un sistema de multas en caso de incumplimiento de plazos y eliminar los premios en efectivo que se habían otorgado en algunos contratos en caso de terminación anticipada de la vía. La intervención de la Secretaría de Hacienda en el ámbito ferroviario estaba plenamente justificada para Limantour, ya que consideraba que la construcción y explotación de los ferrocarriles estaba íntimamente ligada con el interés general, el comercio, los ingresos y los gastos del tesoro público.⁵³⁵

Si en un primer momento Limantour se ocupó en restringir los compromisos pecuniarios del gobierno con las empresas constructoras, en una segunda etapa el interés del secretario se concentró en la elaboración de una política ferroviaria que asegurara tanto la consolidación de su "plan de economías" como la creación de un sistema de comunicación ferroviario que conectara las vías troncales ya existentes con los principales puertos comerciales del país. Es decir, los esfuerzos se encauzaron a completar el mapa ferrocarrilero con miras a fortalecer un mercado interno que privilegiara los intereses de la nación sobre los de las empresas constructoras. Objetivo en el que, dicho sea de paso, el "robustecimiento del poder público" ocupaba un lugar fundamental.

El plan Limantour inauguró una nueva etapa en la política ferroviaria al establecer un programa de racionalización de los recursos que vinculaba directamente las necesidades y disponibilidades de la Hacienda pública con la expansión ferroviaria, al tiempo que al determinar las líneas prioritarias –únicas sujetas de apoyo pecuniario por parte del Estado– rediseñó el crecimiento de todo el sistema ferroviario. De esa manera, la expansión del sistema ya no era

⁵³⁵ *Informe presentado al presidente de la república por el secretario de Hacienda y Crédito Público sobre los estudios y gestiones de la Secretaría de su cargo en asuntos de ferrocarriles*, p. 1.

competencia de las empresas sino del Estado, con lo que se daba por concluido aquel periodo en el que

debió aceptarse con amplitud, y por así decirlo, sin discernimiento, el concurso de todas las fuerzas y de todas las buenas voluntades, para no desalentar la iniciativa individual, cualquiera que fuese [...] y es ya tiempo de que lo sustituya el del estudio reposado, la previsión y la juiciosa economía. La experiencia de veinte años, y la circunstancia de haberse dado cima a las obras que la nación reclamaba con más urgencia, permiten al gobierno, y no sólo se lo permiten, sino que le imponen la obligación de armonizar los resultados adquiridos, ligando unas obras con otras y formando un conjunto de medios de comunicación que responda mejor a las necesidades del país, a la vez que exija para lo futuro el menor sacrificio posible de parte del Tesoro federal.⁵³⁶

Los resultados de la iniciativa individual debían ser reorientados a favor del interés nacional. De esa manera, Limantour propuso la reducción de las subvenciones (que como se vio, hacia 1898 en su mayoría eran en bonos de la deuda) al mínimo indispensable; el estudio de la capacidad de crédito de los posibles concesionarios y la realización de un fuerte depósito para asegurar la construcción de las vías; la restricción y/o eliminación de ciertos privilegios y recomendó el traspaso de concesiones sólo a las vías de primera importancia, esto último para que los trayectos de las líneas fueran competencia del Estado y no de las empresas.

Los lineamientos del plan Limantour de 1898 tuvieron una gran impronta en la Ley del año siguiente. A partir del análisis detallado de ambos documentos, es posible advertir que en efecto aquella etapa en la que se había privilegiado el sistema incentivos-obligaciones para el otorgamiento de concesiones fue sustituido por un marco legal que tenía como objetivo la reorganización, control y supervisión (técnica y financiera) de las empresas y las líneas construidas en aras del control del desarrollo ferrocarrilero en la Secretaría de Hacienda. Tanto el plan de Limantour como la Ley de ferrocarriles incurrieron en una profunda reestructuración de la política ferroviaria pues como es posible advertir, el nuevo marco legal se aplicó con rigor, se rescindieron varios contratos, se disminuyeron subvenciones o simplemente no se otorgaron y finalmente se traspasaron varias líneas de menor importancia a compañías que habían presentado las garantías requeridas para su terminación. Es decir, se trató de disminuir los costos de la expansión ferroviaria.

Con la entrada del nuevo siglo, Limantour consideró que aquellos esfuerzos dirigidos a regularizar la acción del gobierno en materia ferroviaria sólo atendieron ciertos aspectos que en el

⁵³⁶ *MSHCP*, 1898-1899, p. 401.

momento eran los más apremiantes, pero dejaron de lado otros peligros y dificultades. El gobierno todavía enfrentaba la manipulación de las tarifas por parte de las empresas y no había establecido las estrategias pertinentes para impedir combinaciones peligrosas en detrimento del bien público. Si bien para el primer caso el gobierno había optado por la regulación de la competencia mediante el establecimiento de la Comisión de Tarifas, lo cierto es que no había sido suficiente, ya que las pugnas tarifarias seguían presentándose. Lo que, a decir del secretario, constituía un gran peligro pues para evitar la ruina de las empresas éstas solían consolidarse con otras y formar grandes monopolios que evidentemente solo actuarían en beneficio de sus accionistas. En México la situación era mucho más delicada puesto que aquellos intereses estaban en manos de grandes compañías extranjeras. La acción del Estado sobre las empresas ferroviarias se convirtió para Limantour en una necesidad, de lo que dijo,

Bajo el punto de vista del desarrollo económico del país conviene también que la dirección o manejo del mayor número de vías férreas esté bajo la influencia del gobierno. Una empresa de ferrocarril está guiada exclusivamente por su interés y sacrifica a esta toda otra clase de consideraciones, aunque ellas se relacionen con los intereses generales del país, siendo de advertir que en lo general, el criterio que guía a las empresas de ferrocarril para juzgar de su interés es un criterio estrecho y nocivo no sólo al interés general, sino al de las mismas empresas.⁵³⁷

De esa manera, la tercera etapa de la política ferroviaria limantouriana se concentró en el robustecimiento del poder público y la defensa de la soberanía económica nacional frente al embate monopolizador estadounidense. Esto porque aun cuando el Estado se había reservado algunos derechos al otorgar concesiones “no se previó, ni era posible prever en el momento en que tales concesiones fueron otorgadas, las múltiples y fecundas combinaciones financieras y comerciales que en parte han venido a nulificar la acción del gobierno a favor de los intereses nacionales”.⁵³⁸

El riesgo de la formación de un poder económico alternativo que influyera en las decisiones políticas del gobierno mexicano motivó al Estado a hacerse de las mismas estrategias que las empresas desplegaban para engrandecer su influencia, es decir mediante la compra de acciones de otras compañías. A la entrada del nuevo siglo, mediante una larga negociación Limantour obtuvo representación mayoritaria en los principales sistemas ferroviarios que anteriormente se

⁵³⁷ José Y. Limantour a Santiago Méndez, México 14 agosto 1902. AJYL.CDLIV.2^a.1902.1.222.

⁵³⁸ *Informe del secretario de Hacienda y Crédito Público a las cámaras federales, sobre el uso de las facultades conferidas al Ejecutivo de la Unión por la ley de 26 de diciembre de 1906 para la consolidación de los Ferrocarriles Nacional de México y Central Mexicano*, p. 10.

encontraban en manos de norteamericanos. Aquella operación financiera no bastó para que el gobierno ejerciera una influencia total en el control del sistema ferroviario, de ahí que pocos años después el secretario, aprovechando la mala condición económica del Ferrocarril Central, llevara a cabo las gestiones necesarias para que el gobierno obtuviese control total sobre la línea. Las diversas compras, traspasos y conversiones de acciones de las principales líneas ferroviarias del país, le aseguraron al gobierno el control de las principales líneas del sistema.

La creación de la empresa Ferrocarriles Nacionales Mexicanos y la transformación del Estado liberal al Estado empresarial se justificaron con el argumento de que sin la intervención estatal el país se encontraría a merced de la influencia extranjera con lo que perdería su soberanía económica.

A partir del estudio de la política ferroviaria de José Y. Limantour es posible advertir que sus objetivos, y las estrategias para alcanzarlos, cambiaron según las necesidades del Estado. En un primer momento el secretario tuvo como propósito disminuir el costo de la expansión ferrocarrilera como parte de su estrategia para ordenar las finanzas públicas. En una segunda etapa se propuso completar un sistema de vías de comunicación que consolidara un mercado interno y en una última etapa los esfuerzos del secretario estuvieron dirigidos a eliminar el factor extranjero en el control de las vías ferroviarias, tanto para extender sus vías y desarrollar con ellas las riquezas naturales del país como para robustecer la fuerza del poder público.

CONSIDERACIONES FINALES

El liberalismo económico mexicano de mediados de siglo XIX configuró un Estado con atribuciones restringidas tanto en el ámbito político como en la dirección de la dinámica económica. Esto último en el entendido de que la libre actuación de las fuerzas del mercado establecería las condiciones necesarias para alcanzar el crecimiento y desarrollo económicos de la nación.

Si bien durante los gobiernos de la República Restaurada y el Porfiriato se hicieron varios esfuerzos para que el Estado asegurara los derechos económicos plasmados en la Constitución de 1857, lo cierto es que en su labor se encontraron con grandes obstáculos. El sistema político federal, la dependencia del erario público respecto a los ingresos aduanales y la poca efectividad de un marco regulatorio que garantizara el ejercicio de la libertad, entre otros factores, generaron grandes tensiones entre la doctrina y la realidad, por lo que en las últimas décadas del siglo XIX se tendió a ampliar el ejercicio del poder público,⁵³⁹ de manera que dentro del horizonte liberal tuvo lugar una transformación en el marco institucional que regiría las relaciones económicas.

En aquella transformación, la adjudicación de atribuciones legislativas al poder Ejecutivo en materia económica durante los años ochenta fueron cruciales, puesto que con ellas se sentaron las bases para la elaboración y ejecución de una política económica centrada en las necesidades e intereses del Estado porfiriano. Si bien la historiografía ha hecho hincapié en la influencia del positivismo en el proceso de transformación del Estado liberal, a lo largo de los capítulos anteriores ha quedado de manifiesto que aquel viraje en el papel del Estado tiene su origen en la idea de que sólo el gobierno federal podía establecer las condiciones necesarias para lograr un equilibrio entre las necesidades de la nación y la libre acción de los agentes económicos.

El desencanto liberal se reflejó entonces en una política económica pragmática, justificable por los miembros de las altas esferas del gobierno por los beneficios que derramaría en la sociedad en su conjunto. De manera tal, que el nuevo orden económico de finales de siglo tendió a modificar el marco institucional y la orientación de las políticas públicas mediante el despliegue de estrategias que del liberalismo se reorientaban hacia el regulacionismo y el intervencionismo del Ejecutivo en la esfera económica, pues se consideraba que era necesario restringir o sacrificar ciertas libertades para garantizar la modernización del país. En su estudio

⁵³⁹ CARMAGNANI, "Vectors of Liberal", p. 287.

sobre la política de los derechos de propiedad y su relación con el sistema político mexicano durante el Porfiriato, Haber, Maurer y Razo advierten al respecto que

Naturalmente los miembros del gobierno de Díaz abrazaban las virtudes del libre mercado, generalmente a voz en cuello. Sin embargo en términos prácticos, el régimen de Díaz no podía respetar y no respetó, los principios del liberalismo clásico. El ingreso a la banca estaba rigurosamente regulado. Los fabricantes gozaban del beneficio de elevados aranceles que los protegían de la competencia extranjera. Algunos recibieron monopolios cuasi-oficiales para protegerlos de la competencia interna. Los derechos de propiedad sobre la tierra se adjudicaban a los miembros de la elite [...] La búsqueda de rentas del Porfiriato sirvió para un fin. Permitió a un gobierno central débil enfrentarse a una oposición política violenta para restaurar el orden político y alentar simultáneamente el crecimiento económico.⁵⁴⁰

La principal aportación de la tesis reside entonces en estudiar del proceso de creciente injerencia del gobierno en la organización y regulación de la economía mexicana, a partir del análisis detallado de las estrategias desplegadas por José Yves Limantour en los ámbitos administrativo, bancario y ferroviario durante su gestión en la Secretaría de Hacienda.

A lo largo de la tesis, es posible notar que los lineamientos que encauzaron la política económica limantouriana fueron la centralización de la política económica en la Federación mediante la reducción de las atribuciones de los poderes locales; a la búsqueda de consensos entre los miembros de sectores involucrados y al establecimiento de un sistema de supervisión y vigilancia que mantuviese el equilibrio económico a favor del Estado. Si bien a su entrada en la Secretaría de Hacienda, Limantour se propuso tres claros objetivos –la nivelación del presupuesto, el arreglo de la deuda y la moralización del personal de las oficinas de Hacienda–, el estudio de su gestión ha demostrado que existieron al menos tres lineamientos generales que dirigieron el proceso de "robustecimiento del poder público".

El primer lineamiento fue el *arreglo de la Hacienda pública*. Gasto, ingreso, deuda y reforma administrativa fueron los ámbitos en los que se concentró el secretario para asegurar la supervivencia económica del Estado.

El "plan de economías" tenía como principal objetivo la contención del gasto mediante la clasificación y modificación de los montos de las partidas presupuestarias al mínimo indispensable. Esto le reportó tales ahorros al gobierno que le fue posible establecer un fondo de reserva utilizable para el plan de modernización, específicamente para la construcción y rehabilitamiento de puertos y ferrocarriles. Los ahorros por vía de la reestructuración del

⁵⁴⁰ HABER, RAZO y MAURER, *La política*, pp. 410-411.

presupuesto fueron complementados con una política de deuda en la que en un primer momento se reclasificaron los compromisos del gobierno y se buscaron mejores condiciones de pago (plazos extendidos, menores tasas de interés), mediante un trabajo de cabildeo con los principales acreedores de la nación. En una segunda etapa se buscó la colocación de los bonos mexicanos en otros mercados, como el estadounidense.

En cuanto al ingreso, Limantour promovió una reforma fiscal que, regida por los principios liberales de equidad, proporcionalidad e igualdad, aumentara los montos de recaudación interna, con el objeto de superar la ya conocida dependencia de la Federación respecto a los ingresos aduanales. En sus primeros años al frente de la Secretaría, Limantour rediseñó el impuesto del Timbre de manera que no sólo gravara el consumo interno de mercancías de producción y circulación nacional sino que al mismo tiempo redujera las atribuciones fiscales de los estados de la República. A la reestructuración del diseño del impuesto le siguió el principal logro en materia fiscal con el que Limantour justificaría las subsecuentes modificaciones al sistema de administración fiscal, es decir la abolición de las alcabalas.

Si bien en diversas ocasiones la historiografía ha estudiado el proceso de eliminación de los impuestos al comercio y circulación interna de mercancías, poco se ha dicho de las estrategias desplegadas por Limantour más allá de su participación en las Conferencias Fiscales. Así, gracias al análisis de la correspondencia personal del secretario fue posible advertir que en el proceso pesó más la negociación y cabildeo con los gobernadores, que la presentación de la *Iniciativa* al Congreso, pues para entonces la sustitución en la mayoría de los estados ya estaba pactada y arreglada. Esta estrategia fue muy utilizada por Limantour porque le permitió establecer acuerdos extracongresuales en aras del cumplimiento de algunos preceptos constitucionales. Además, dado que la Federación era la que establecía los lineamientos generales de los tratos, le permitió ensanchar su esfera de influencia en el ámbito económico. Tal actitud era justificable en este caso por los beneficios que la abolición del impuesto traería a la consolidación de un mercado interno.

Liberado el comercio interno, Limantour echó mano de la modificación de la Ordenanza de Aduanas de 1891 como una constante durante toda su gestión. Como se vio, el propósito de esto guarda divergencias significativas con la política comercial que elaboraron sus predecesores. Esto porque mediante el establecimiento de franjas de protección dirigidas a apoyar el proceso de industrialización del país, el arancel se consolidó como un instrumento de política económica para el desarrollo, dejando de lado las motivaciones fiscales que casi siempre tuvo.

La reforma fiscal entonces tuvo como propósitos aumentar la recaudación interna por medio del rediseño del impuesto del Timbre, la ampliación de la base gravable de algunos impuestos ya existentes y el establecimiento de nuevos impuestos. La reforma también fue un poderoso instrumento para liberalizar al comercio interno y externo, de tal manera que los ingresos del Estado tendieron a crecer a lo largo del periodo, con lo que se logró el establecimiento de unas finanzas sanas basadas en la nivelación presupuestaria.

La reforma fiscal conllevó cambios administrativos en los que Limantour prestó especial atención, pues de la correcta aplicación de los gravámenes y la honestidad del personal hacendario dependía su éxito. Cabe mencionar que hasta el momento de la investigación, no existen trabajos historiográficos que se dediquen al tema, con lo que esta viene a ser una de las principales aportaciones de la tesis, es decir el estudio de la reforma al sistema de administración fiscal del Porfiriato.

La reforma administrativa tuvo varias vertientes: la moralización del personal, la reducción de los costos de recaudación, la simplificación de los procesos administrativos y la obtención de información precisa. Todo ello con la doble finalidad de hacer más eficiente el cobro de impuestos y establecer a la Secretaría de Hacienda como el centro directivo de todo el sistema.

La moralización del personal se llevó a cabo mediante el establecimiento de un sistema de prohibiciones e incentivos. Dada la escasa preparación de los funcionarios de las oficinas, Limantour estableció ciertos requisitos para todo aquel trabajador y aspirante a manejar una oficina de Hacienda. En principio se prohibió la asistencia a casas de juegos, los préstamos personales, la convivencia de familiares en la misma oficina y la asistencia a clases de contabilidad y gramática. La finalidad de estas prohibiciones era la eliminación de prácticas moralmente inaceptables y corruptas. A cambio se establecieron las hojas de registro, un sistema de escalafón según aptitudes, facilidades para la presentación de la caución de manejo y la Caja de ahorros y préstamos para los empleados federales de Hacienda. Todo ello con la finalidad de apoyar al trabajador en el correcto desempeño de su labor.

El interior de la Secretaría de Hacienda también fue modificado. Limantour dividió los departamentos en los que se componía según la naturaleza de sus actividades y, hacia principios del siglo XX, emitió un reglamento interno en el que se delimitaban claramente las facultades de cada dependencia para evitar la duplicidad de atribuciones de cada una. Al mismo tiempo se

fortaleció la sección estadística de la Secretaría, puesto que era necesario para el secretario conocer las disponibilidades del erario público para la elaboración del presupuesto.

En cuanto a la reducción de los costos de recaudación, Limantour utilizó como estrategia la supresión y reorganización de algunas oficinas, así como la reducción de la planta laboral hacendaria y las asignaciones porcentuales que sobre lo recaudado obtenían algunos trabajadores, lo que le valió suficientes ahorros cuyo destino era el fondo reservado de la Secretaría de Hacienda. A este objetivo correspondió entonces la ley de organización de aduanas de 1893 y la reducción de la planta hacendaria de 1896. Cabe mencionar que el proceso de reorganización de las oficinas de Hacienda estaba intrínsecamente relacionado con los cambios en materia fiscal, de ahí la desaparición y aparición de oficinas, así como el traslado de empleados de unas a otras.

Dado que se trataba de hacer más eficiente el sistema de administración fiscal no sólo para los empleados también para los contribuyentes, la reforma también se concentró en la reducción de los costos de transacción mediante la simplificación de procesos administrativos. En el entendido de que había que lograr "orden, regularidad y prontitud en el despacho de los asuntos", el objetivo adyacente era disminuir el contrabando, pues como es bien sabido un arancel con motivaciones fiscales y una serie de trámites engorrosos para el pago de impuestos eran la perfecta combinación para actuar en la ilegalidad.

Uno de los elementos que más resalta de la reforma administrativa es el sistema de supervisión. Emiliano Busto ya había destacado la importancia de vigilar el correcto registro y la recaudación de los impuestos, así como tener una constante supervisión sobre la actuación de los funcionarios públicos. Limantour retomó el proyecto y si bien no estableció un ejército fiscal como tal, sí preparó a un conjunto de burócratas al servicio del Estado para realizar constantes visitas a la red de oficinas hacendarias en todo el país, al tiempo que estableció formatos estandarizados para vaciar la información de cada una. Además, en el rediseño de algunos impuestos se establecieron nuevos libros para los causantes, en los que debían anotar ya fuese de manera diaria o mensual sus ingresos para hacer más fácil para los administradores de rentas el cobro correcto de los impuestos correspondientes al giro o actividad. El establecimiento de este "ejército de visitantes y supervisores" así como el aprovechamiento de la línea telegráfica abonó a la consolidación de la Secretaría de Hacienda, pues a través de ellos ejercía el control de todo el sistema de administración fiscal.

El arreglo de la Hacienda pública y su consolidación sobre nuevas bases, es decir contención del gasto, arreglo de la deuda, incremento de la recaudación interna, orden en el sistema administrativo y supremacía de la Secretaría de Hacienda, que aseguraron el sostenimiento de unas finanzas públicas sanas, fueron los principales elementos utilizados por Limantour para atraer la inversión extranjera y darle seguridades.

El segundo lineamiento de la gestión limantouriana se concentró en la elaboración de un *corpus legislativo dirigido a organizar los sectores económicos emergentes*, es decir la banca y los ferrocarriles. Me refiero en específico a la elaboración de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, al plan Limantour de 1898 y la Ley de ferrocarriles de 1899. Si bien ambos sectores han sido estudiados ampliamente por la historiografía, la aportación en esta tesis se refiere a las estrategias desplegadas por Limantour para controlar el crecimiento y expansión de los mismos. Cabe mencionar que ninguno de los dos ámbitos formaron parte de las preocupaciones iniciales del secretario, como él mismo refiere en sus memorias. Por lo que tal parece que estos corpus legislativos atendieron a las necesidades del momento, más que a un plan predeterminado.

La legislación bancaria tuvo como propósito establecer un sistema de crédito que apoyara las principales actividades económicas, comercio, agricultura e industria, al ofrecer un tipo de banco que cubriera sus necesidades particulares. Dado que las atribuciones cedidas al Ejecutivo en los años ochenta le facultaron para fundar bancos, en esa década y en la siguiente se establecieron varias instituciones crediticias pero sin uniformidad en las disposiciones que los regían.

A decir de Limantour era necesario eliminar la anarquía bancaria, sin embargo en su propósito tuvo que negociar con las juntas directivas del Banco Nacional de México y el Banco de Londres para legalizar un sistema plural, en el que tuviese cabida la fundación de instituciones bancarias en los estados de la república cuyas operaciones no obstaculizaran las de aquellos bancos.

De esa manera, Limantour desplegó nuevamente su capacidad negociadora tanto con los bancos ya existentes como con los directivos del Banco Nacional de México y el Banco de Londres, al entablar pláticas con el fin de establecer un marco legal que respetara algunos privilegios de sus concesiones primitivas al tiempo que facultaba a la Secretaría de Hacienda a

controlar la expansión del sector. Esto porque las instituciones bancarias ya existentes se vieron reacias a sujetarse a la nueva política.

Limantour nombró una Comisión formada por abogados, financieros y banqueros para elaborar la Ley General de Instituciones de Crédito, por medio de la cual se estableció un sistema tripartito de instituciones crediticias basado en el incentivo, la restricción y la vigilancia. Si bien el nuevo marco regulatorio se erigió como defensor de la pluralidad, pronto se reglamentó la libertad con el argumento de que el público usuario no podía cerciorarse por sí mismo de la existencia de las garantías ofrecidas por los bancos. El gobierno pues tenía que poner límites a la libertad concedida y lo hizo por medio de un sistema de vigilancia directa e indirecta.

Las instituciones de crédito originadas por la nueva ley estaban obligadas a presentar cortes de caja y balances mensuales de sus activos y pasivos. Además se les sujetó a la visita constante de interventores nombrados, no por los gobernadores, sino por la Secretaría de Hacienda. Esto porque a cambio de las exenciones fiscales y el privilegio de emitir títulos de crédito, el gobierno tenía derecho de examinar sus libros y papeles para proteger al público usuario de sus bonos y billetes.

La vigilancia sobre el gobierno tenía pues como objetivo asegurar las disponibilidades y capacidad de pago de las instituciones, de ahí las constantes inspecciones y visitas extraordinarias, así como la prohibición de los auto préstamos. En cuanto a la emisión de billetes, el secretario determinó que debían ser legalizados con la firma del inspector y mensualmente debían enviarse informes sobre el monto de circulación de monedas y títulos en las respectivas demarcaciones de las instituciones, las cuales dicho sea de paso se constreñían a los límites de los estados. Aquello porque una de las principales fallas del sistema bancario fue la inexistencia de *clearing houses* a lo largo del país que aseguraran la convertibilidad de los billetes de diversas instituciones. Aun cuando se fundó el Banco Central para realizar aquella función, lo cierto es que no cesaron las tensiones entre los bancos estatales y los capitalinos, pues para ejercer su influencia el Banco Nacional no aceptaba ni reembolsaba los billetes de otros bancos o acaparaba los billetes ajenos en sus cajas. Resulta interesante que ante estas disputas Limantour siempre se inclinó a favor del Banco Nacional, probablemente por los servicios que éste ofrecía al gobierno, pues en él tenía una cuenta corriente y a través de él se realizaban los pagos de la deuda.

El objetivo de la organización de la banca fue entonces establecer un marco legal que regulara la dotación de obligaciones y derechos de las instituciones crediticias, y que definiera

claramente el papel de la Secretaría de Hacienda en el control del sistema establecido. A partir del estudio de las estrategias para controlar el sector es posible decir que la Secretaría de Hacienda se convirtió en el árbitro de la competencia entre instituciones pues, mediante concesiones y ordenamientos para controlar tanto las operaciones como los montos de emisión, de aquella dependió la expansión o contracción del sector. La libertad bancaria estuvo reglamentada y restringida a favor de la capacidad reguladora del Estado en el desarrollo del mercado financiero de la nación. La regulación y restricción de la expansión de la banca se hizo mucho más rígida en el nuevo siglo, como se verá más adelante.

En cuanto al marco regulatorio sobre el tendido de vías férreas, es posible notar un proceso similar al de la banca. Esto porque como es bien sabido, el avance en la construcción de ferrocarriles en México fue muy lento y de cierta manera desordenado. A lo largo del capítulo correspondiente se vio que si bien durante la República Restaurada los contratos establecidos entre el gobierno y las compañías constructoras se rigieron por un sistema de prerrogativas al primero y exenciones y privilegios para las segundas, lo cierto es que estas se vieron más favorecidas. No obstante, la expansión del sector fue lento aun con la intervención de los estados de la república como contratantes para el tendido de vías.

La historia de la expansión ferroviaria en México tuvo un momento de coyuntura importante hacia los años ochenta, pues una vez que el Congreso avaló la entrada de la inversión extranjera se contrataron dos vías troncales, Ferrocarril Nacional y Ferrocarril Central, que conectaban a la ciudad de México con la frontera norte, pasando por importantes centros de consumo y producción. El impulso que trajeron estas dos vías a la construcción de ferrocarriles hizo que el gobierno otorgara concesiones a diestra y siniestra sin reparar en la uniformidad de sus estatutos, y con divergencias importantes en los compromisos contratados entre el gobierno y las compañías y aunque se elaboró un reglamento en 1883 para supervisar la construcción, el servicio y los montos tarifarios de las compañías, tuvo poco impacto.

La principal consecuencia de la expansión desordenada del sistema ferroviario y la contratación de compromisos onerosos por parte del gobierno, fue la sangría de las finanzas públicas, esto porque en buena medida el otorgamiento de subvenciones en efectivo reducía de manera importante los recursos de la nación, de tal manera que fungió como causal de la crisis de los años ochenta.

Debido a que la principal preocupación de Limantour, como ya se dijo, fue el arreglo de las finanzas públicas, la situación heredada en torno a la construcción de ferrocarriles también fue tomada en cuenta en el "plan de economías". De manera que Limantour resolvió sustituir las subvenciones en efectivo por bonos de la deuda interior amortizable al 5% u otorgar vales de tierras nacionales con valor no mayor a mil pesos sin réditos. Para limitar las erogaciones del erario público se establecieron límites a las subvenciones según kilómetros contratados y construidos, se obligó a las empresas a realizar un depósito de 5 a 20 mil pesos en certificados de la deuda pública como garantía, se establecieron multas en caso de no cumplir con los plazos establecidos, al tiempo que se declararon caducas algunas concesiones y se promovió la fusión de líneas para asegurar su construcción.

Como ya se dijo, la política ferroviaria de Limantour pasó por tres etapas, en la primera se limitaron las erogaciones del erario público mientras que en la segunda se dedicó a formar un marco regulatorio cuyas finalidades eran racionalizar los recursos y rediseñar el mapa ferroviario según los intereses de la nación. El plan Limantour de 1898 y la Ley de ferrocarriles de 1899 establecieron líneas primarias que contarían con el apoyo del gobierno federal y líneas secundarias apoyadas por las gubernaturas de los estados. El plan Limantour resulta ser hito importante en la historia ferroviaria de nuestro país, puesto que pasó de un sistema de incentivos a la limitación de derechos de las compañías, además a través de él quedó clara la intención del gobierno en el sector pues la expansión del mismo sería de competencia estatal con lo que se pretendía favorecer el interés de la nación sobre los intereses particulares de las compañías.

La ley de ferrocarriles de 1899 determinó las líneas prioritarias, los plazos de concesiones, las garantías de los contratos y limitó la emisión de bonos y las exenciones fiscales, entre otras disposiciones. Lo interesante del caso es que por este corpus legal se especificaron las competencias de la Secretaría de Hacienda en el sector, pues era con ella con quien se firmaban los contratos, al tiempo que se le redefinieron sus atribuciones sobre la supervisión no sólo sobre las empresas sino del tráfico. De tal manera que esta legislación consolidó la nueva política restrictiva del gobierno bajo control de la Secretaría de Hacienda, cuyas bases fundamentales eran racionar los recursos del gobierno, controlar el comportamiento de las empresas, delimitar temporalmente sus derechos y rediseñar el mapa ferroviario en aras de la cobertura nacional. Ambos documentos tuvieron una impronta importante en el desarrollo de la política ferroviaria

pues desde 1899 y hasta 1903 se aplicaron con rigidez. Así se rescindieron varios contratos, se modificaron trayectos y se promovió el traspaso de líneas.

El tercer lineamiento de la gestión limantouriana se centró en la *modificación del marco institucional a favor de la intervención del gobierno*. El cambio de siglo, en efecto, trajo nuevos retos al gobierno, pues no sólo hubo de enfrentar los efectos de la depreciación de la plata, sino que hubo de atender los resultados de sus propios corpus legislativos. Los años de 1902-03 y de 1907-08 destacaron en la intención del gobierno por controlar el proceso de desarrollo de los sectores estudiados mediante el establecimiento de instituciones dedicadas a su supervisión.

Como es bien sabido, la depreciación de la plata tenía efectos diferenciados en la economía mexicana. Por un lado, representaba una protección no arancelaria para la naciente industria mexicana, pero por el otro influía de manera negativa en las proyecciones para elaborar el presupuesto anual así como comprometía las ganancias de los inversionistas en ciertas industrias que dependían de bienes de capital importados pagaderos en oro. Así hacia 1903 con miras a modificar el patrón monetario, de la plata al oro, Limantour llevó a cabo un proceso de cabildeo y negociación con los países platistas con la finalidad de asegurar la compra de la plata mexicana en los mercados internacionales. Con escasos resultados, Limantour se decidió entonces a concretar el cambio de patrón monetario mediante el consenso con los principales involucrados: mineros, abogados, comerciantes y banqueros formaron parte de la Comisión Monetaria de 1903. Esto, como ya se dijo, se hizo en buena medida para compartir la responsabilidad de la nueva política monetaria con los personajes ya mencionados, pues al parecer la decisión ya estaba tomada. Debido a que se optó por el patrón oro cojo, mediante el enrarecimiento de la plata la reforma monetaria trajo cambios importantes al sistema bancario.

Hacia 1903 Limantour mencionó que la intervención del gobierno en el sistema bancario debía ser absoluta en aras de proteger el interés del público usuario de sus títulos de crédito y de asegurar la solidez y liquidez de las instituciones. Esta nueva política se concretó a propósito de la reforma monetaria puesto que por las características del patrón elegido era necesario controlar la emisión. De tal forma que se ampliaron las facultades de los interventores y se echó a andar un sistema de escrutinio detallado de la documentación, libros y actas de los bancos a discreción de la Secretaría de Hacienda, se hizo más estricto el cómputo de monedas extranjeras y de existencias en metálico e incluso se estableció una nueva institución dirigida a sobre vigilar las operaciones bancarias (Inspección General de Instituciones de Crédito, 1904). Si la banca crecía,

aumentaba por ende la emisión, por lo que el secretario no autorizó, salvo en contadas ocasiones, el aumento de capital de las instituciones y decidió no incrementar el número de concesiones. Las reacciones de los banqueros ante el excesivo control del gobierno sobre sus negocios no se hicieron esperar, sin embargo Limantour actuó con firmeza en la aplicación de los nuevos ordenamientos.

Con todo, la banca incurrió en ciertas irregularidades que se hicieron evidentes con la crisis de 1907, lo cual hizo que se consolidara un sistema de restricciones a ciertas operaciones bancarias mediante la modificación de la ley de 1897. Estas modificaciones establecieron barreras y obstáculos a los auto préstamos, aumentaron las facultades de los interventores, y evitaron todavía más el crecimiento de la banca de emisión con la imposición de nuevos requisitos como la presentación de un monto mínimo de capital de un millón de pesos. Como es posible notar, la reforma monetaria y la crisis de 1907 fungieron como catalizadores importantes para modificar el ensayo legislativo de 1897 a favor del control del sector bancario en la Secretaría de Hacienda. Sector del que se convirtió en accionista al establecer la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Agricultura de 1908. La libertad bancaria no sólo fue reglamentada a los pocos años de su establecimiento, sino que a finales de la gestión de Limantour fue restringida para ajustar el comportamiento y expansión del sector a los proyectos de la Secretaría de Hacienda.

Caso similar presentó el sector ferroviario, pues como se ha visto, en los primeros años de su administración Limantour se dedicó a racionar las erogaciones del erario público, a rediseñar el tendido de vías férreas de manera que conectaran centros de producción, distribución y consumo a lo largo y ancho de todo el país. Debido a que el secretario consideró que la expansión, desarrollo y administración del sector atendía más a los intereses de las compañías extranjeras que del público en general, desde la publicación de la ley de ferrocarriles hasta 1903 la política ferroviaria se dedicó a asegurar el control del sector a cargo del Estado, mediante la rescisión de contratos, la modificación de trayectos etc. y el control de la competencia a través de una nueva institución: la Comisión Revisora de Tarifas (1901).

Dado que buena parte de las compañías constructoras de ferrocarriles eran extranjeras (mayoritariamente estadounidenses e inglesas), hacia 1902 Limantour comenzó a temer que la competencia les encauzaría por el camino de la fusión. Para el secretario era primordial la intervención del poder público para evitar la formación de un monopolio extranjero que manejara

el destino económico de la nación. La estrategia para lograrlo según el secretario era que el Estado se comportara de la misma manera que las empresas, es decir mediante la adquisición de acciones suficientes que le aseguraran una representación mayoritaria en el seno de las compañías ferroviarias más importantes.

Los primeros pasos para la consolidación de los ferrocarriles a cargo del Estado se dieron en 1902-1903. Después de una larga y dificultosa negociación con los principales accionistas de las compañías ferroviarias, el Estado logró obtener el control del Ferrocarril Interoceánico en un primer momento, sin embargo esto no era suficiente según Limantour. Había que ganarles la partida a los empresarios pues era inminente la formación del monopolio. En ese sentido se hicieron las operaciones necesarias para controlar el Ferrocarril Nacional, Ferrocarril Internacional y el Interoceánico, que aunque significaba una erogación importante de parte del erario público, se justificó con el argumento de la defensa de la soberanía nacional.

El proceso de consolidación del sistema ferroviario bajo el control del Estado se concretó hacia el año de 1908 con el establecimiento de una empresa estatal llamada Ferrocarriles Nacionales de México. La mala situación financiera de algunas compañías competidoras, junto con las condiciones favorables ofrecidas a sus inversionistas y un proceso de convencimiento de que la operación no generaría mayores desembolsos justificaron pues la creación de la nueva empresa, en la que secretario de Hacienda fungió como presidente de la junta directiva.

A lo largo de los capítulos anteriores se ha visto que el fortalecimiento del Estado en la dinámica económica del Porfiriato no necesariamente respondió a un plan premeditado. Limantour tuvo que hacer frente a los retos que se le presentaron y si bien en algunas ocasiones actuó según los preceptos liberales de los que fue heredero, en otras desplegó ciertas estrategias contrarias a aquellos lineamientos a favor de la consolidación de una economía nacional. De ahí que su política económica se reorientara en varias ocasiones en una secuencia que iba hacia el regulacionismo e intervencionismo estatal, pues había que "buscar soluciones prácticas y que lastimen lo menos posible los intereses particulares y los de la colectividad".⁵⁴¹ Al mismo tiempo que era necesario tener cierta apertura hacia la inversión extranjera, pues a decir de Limantour "la doctrina y la historia demuestran hasta la evidencia la necesidad para las naciones nuevas que poseen cuantiosas riquezas naturales, de conseguir la ayuda del dinero y de la experiencia de las naciones ricas y más adelantadas, a fin de explotar en beneficios de propios y extraños esas

⁵⁴¹ José Y. Limantour a Carlos Díaz Dufoo, Paris, 18 junio 1914, AJYL.CDLIV.2a.1910.10.10

riquezas naturales. Demuestran también que los capitales no emigran si no tiene fuertes alicientes y sólidas garantías en el país que los solicita".⁵⁴²

Si bien la historiografía económica le atribuye a la Constitución de 1917 y al nuevo marco institucional elaborado por los gobiernos posrevolucionarios la concentración de atribuciones económicas en el Ejecutivo y el despliegue de un nacionalismo económico, a lo largo del presente trabajo se ha visto que sin duda se dieron los primeros pasos de este proceso durante el Porfiriato.

FUENTES CONSULTADAS

SIGLAS Y REFERENCIAS

| | |
|-----------|--|
| AGN, SCOP | Archivo General de la Nación, Ramo Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Ciudad de México |
| AHB, SHCP | Archivo Histórico Banamex, Fondo Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ciudad de México |
| AJYL | Archivo José Yves Limantour, Ciudad de México |
| MIC | Memoria de las Instituciones de Crédito |
| MSHCP | Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público |

BIBLIOGRAFÍA

- ABOITES AGUILAR, Luis y Luis JÁUREGUI FRÍAS (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005.
- ANAYA MERCHANT, Luis, "La crisis internacional y el sistema bancario mexicano, 1907-1909", *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, 54 (2002), pp. 155-185.
- ÁNGEL MOBARAK, Gustavo A. del y Carlos MARICHAL, "Poder y crisis: historiografía reciente del crédito y la banca en México, siglos XIX y XX", *Historia Mexicana*, LII: 3 (2003), pp. 677-724.
- ASTON, W., "The public career of don José Yves Limantour", tesis doctoral, Texas, Texas Tech University, 1972.

⁵⁴² José Y. Limantour a Carlos Díaz Dufoo, Paris, 27 febrero 1919, AJYL.CDLIV.2a.1910.10.

- BAGNELL BURY, John, *La idea del progreso*, Madrid, Alianza, 1971.
- BARRERA, Francisco, *Estudios sobre el origen, desenvolvimiento y legislación de las instituciones de crédito en México*, México, Tip. D. García y Cía., 1909.
- BAZANT, Jan, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, México, El Colegio de México, 1968.
- “Joseph Yves Limantour (1812-1885) y su aventura californiana”, *Historia Mexicana*, vol. XXVIII, 1 (1978), pp. 1-78.
- BEATTY, Edward, “Visiones del futuro: la reorientación de la política económica en México, 1867-1893”, *Signos Históricos*, 10 (2003), pp. 38-56.
- “The impact of foreign trade on the mexican economy: terms of trade and the rise of industry, 1880-1923”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, 2 (2000), pp. 399-433.
- BERNSTEIN, Harry, *Matías Romero, 1837-1898*, México, FCE, 1973.
- BLANCO, Mónica, (introd. y selecc.), *La reforma bancaria de 1908. Una discusión entre Toribio Esquivel Obregón y Joaquín Casasús*, México, UNAM, 2008.
- BLANCO, Mónica y María Eugenia ROMERO SOTELO, “México, 1877 a 1911: El pensamiento económico sobre el cambio de patrón monetario y su relación con el modelo de desarrollo porfiriano”, en ROMERO SOTELO (coord.), 2005, pp. 96-131.
- BULNES Francisco, *El verdadero Díaz y la Revolución*, México, Eusebio de la Puente ed., 1920.
- BORJA MARTÍNEZ, Francisco, “La Reforma Monetaria de 1905”, José Antonio BÁTIZ VÁZQUEZ y José Enrique COVARRUBIAS (coords.), *La moneda en México 1750-1920*, México, Instituto Mora, 1998.
- BORTZ, Jeffrey L. y Stephen HABER (eds.), *The Mexican Economy, 1870-1930. Essays on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth*, Stanford, Stanford University Press, 2002.
- BUSTO, Emiliano, *Informe de Emiliano Busto, oficial mayor 2º de la Secretaría de Hacienda haciendo observaciones al proyecto de la Comisión nombrada para el estudio de la reorganización de las oficinas de hacienda y presentando un nuevo proyecto y plan general de administración*, México, Imp. del Gobierno Federal, 1885.
- CALDERÓN, Francisco, “Los ferrocarriles”, *Historia Moderna de México*, 3ª ed., México, Hermés, 1985.
- CARMAGNANI, Marcello, “El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911”, *Historia Mexicana*, XXXVIII: 3 (1989), pp. 471-496.

"Finanzas y Estado en México, 1820-1880", en JÁUREGUI y SERRANO ORTEGA (coords.), pp. 131-168.

Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911, México, FCE, 1994.

"Vectors of Liberal Economic Culture in Mexico", en RODRÍGUEZ O. (ed.), 2005, pp. 285-304.

CASASÚS, Joaquín D., *Las instituciones de crédito. Estudios sobre sus funciones y organización*, México, Ofna, Tip. De la Secretaría de Fomento, 1890.

La cuestión de la plata en México, México, Tip. Ofna. Imp. Del Timbre, 1896.

"La cuestión bancaria considerada constitucional y económicamente (1885)", en LUDLOW y SALMERÓN, 1997, pp. 117-136.

CERUTTI Mario (coord.), *Empresas y grupos empresariales en América Latina, España y Portugal*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2006.

CERUTTI, Mario y Carlos MARICHAL, *La banca regional en México (1870-1930)*, México, El Colegio de México/FCE, 2003.

COATSWORTH John H. y Jeffrey G. Williamson, "Always protectionist? Latin American tariffs from Independence to Great Depression", *Journal of Latin American Studies*, vol. 36, 2, (2004), pp. 205-232.

CONOLLY, Priscilla, *El contratista de don Porfirio. Obra públicas, deuda y desarrollo desigual*, México, El Colegio de Michoacán/UAM/FCE, 1997.

COSTA Dora L. y Naomi R. LAMOREAUX (eds.), *Understanding long-run economic growth. Geography, institutions and the knowledge economy*, Chicago, University of Chicago Press, 2011.

CONTRERAS Carlos y Manuel GLAVE (eds.), *Estado y mercado en la historia del Perú*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002.

COVARRUBIAS, José Enrique y Antonio IBARRA (eds.), *Moneda y Mercado. Ensayos sobre los orígenes de los sistemas monetarios latinoamericanos, siglos XVIII a XX*, México, UNAM/Instituto Mora, 2013.

DÍAZ DUFOO, Carlos, *Limantour*, 2ª ed., México, Victoria, 1922.

ESPINOSA, Francisco, *Informe confidencial dirigido al sr. Secretario de Hacienda Lic. D. Manuel Dublán con motivo del proyecto que le fue presentado por una comisión encargada de dictaminar sobre varias importantes cuestiones administrativas en el cual se consulta*,

con otras reformas, la derogación de la ley de 30 de mayo de 1881, México, Imp. Francisco Díaz de León, 1885.

"Estatismo", *El Economista Mexicano*, 2 octubre 1909, tom. XLVIII, núm. 27

FAVRE, Jean, "Balance de las instituciones de crédito. El análisis de un especialista europeo", en LUDLOW y SALMERÓN, 1997, pp. 233-278.

GARCÍA, José Luis, "Nacionalismo económico e intervencionismo estatal, 1900-1930", Nicolás SÁNCHEZ ALBORNOZ (comp.), *La modernización económica en España, 1830-1930*, Alianza, Madrid, 1985.

GÓMEZ, Mónica, "El crecimiento de la banca local de emisión en México, 1897-1910", en CERUTTI y MARICHAL (comps.), 2003, pp. 321-345.

"Había una vez un sistema de bancos privados emisores de billetes", *Historia Mexicana*, LX: 4 (2011), pp. 2068-2109.

GONZÁLEZ Prieto, Alejandro (comp.), *Memorias de la Hacienda pública en México, 1821-1867*, México, SHCP, 1994.

Memorias de la Hacienda pública en México, 1867-1911, México, SHCP, 1994.

GONZÁLEZ Roa, Fernando, *El problema ferrocarrilero y la compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México*, México Imp. de A. Carranza e Hijos, 1915.

GRUNSTEIN Dickter, Arturo, "¿Competencia o monopolio? Regulación y desarrollo ferrocarrilero en México, 1885-1911", en KUNTZ y RIGUZZI (coords.), 1996, pp. 167-222.

"De la competencia al monopolio. La formación de los Ferrocarriles Nacionales de México", en KUNTZ y CONOLLY (coords.) 1999, 71-104.

"Nacionalista porfiriano o "científico extranjero"? Limantour y la consolidación ferroviaria en la crisis del Antiguo Régimen y el estallido de la revolución", ponencia presentada en XIII Reunión de historiadores de México, Estados Unidos y Canadá, Querétaro, 2010.

Consolidados: José Yves Limantour y la formación de Ferrocarriles Nacionales de México, México, CONACULTA, 2012.

GUERRA, François Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, t. I.

GURZA, Jaime, *Nuestros bancos de emisión*, México, Imprenta Central, 1905.

La política ferrocarrilera del gobierno, Tip. Ofna. Imp. de Estampillas, México, 1911.

HABER, Stephen, "Differential paths of financial development: evidence from New World economies", en COSTA y LAMOREAUX (eds.), 2011, pp.89-120.

HABER, Stephen, Armando RAZO y Noel MAUER, *The politics of property Rights. Political instability, credible commitments, and economic growth in Mexico, 1876-1929*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

La política de los derechos de propiedad. Inestabilidad política, compromisos creíbles y crecimiento económico en México, 1876-1929, México, Instituto Mora, 2015.

HALE, Charles, *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, México, FCE, 2002.

JÁUREGUI FRÍAS, Luis, "La primera organización de la hacienda pública federal en México, 1824-1829" en SERRANO ORTEGA y JÁUREGUI (eds.), 1998, pp. 227-264.

"Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México, 1821-1855", en ABOITES y JÁUREGUI (coords.), 2005, pp. 79-114.

JÁUREGUI Frías, Luis y José Antonio SERRANO ORTEGA (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora, 1998

JACOBSEN, Nils, "Pensamiento económico y políticas económicas en Perú, 1885-1899. Los límites a la ortodoxia liberal", en CONTRERAS y GLAVE (eds.), 2002, pp. 250-268.

"Liberalismo tropical: cómo explicar el auge de una doctrina económica europea en América Latina, 1780-1885", *Historia crítica*, 34 (2007), pp. 118-147.

KUNTZ FICKER, Sandra, *Empresa extranjera y mercado interno. El Ferrocarril Central Mexicano (1880-1907)*, México, El Colegio de México, 1995.

"Ferrocarriles y mercado: tarifas, precios y tráfico ferroviario en el Porfiriato", en KUNTZ y RIGUZZI, 1996, pp. 99-165.

"Introducción", Sandra KUNTZ y Priscilla CONNOLLY (coords.), *Ferrocarriles y obras públicas*, México, Instituto Mora, 1999, pp. 9-38.

"Institutional Change and Foreign Trade in Mexico, 1870-1911", en BORTZ y HABER (eds.), 2002, pp. 161-204.

El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal, 1870-1929, México, El Colegio de México, 2007.

"Política comercial, importaciones e industrialización en México, 1880-1929", en MORILLA y GARCÍA RUIZ, (coords.), 2010, pp. 127-148.

KUNTZ FICKER, Sandra (coord.), *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México, 2010.

KUNTZ FICKER, Sandra y Priscilla CONOLLY (coords.), *Ferrocarriles y obras públicas*, México, Instituto Mora, 1999.

KUNTZ FICKER, Sandra y Paolo RIGUZZI, *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950). Del surgimiento tardío al decaimiento precoz*, México, El Colegio Mexiquense/Ferrocarriles Nacionales de México/UAM, 1996.

“Ferrocarriles Nacionales de México. La gran empresa de cabeza (1908-1937)”, en CERUTTI (coord.), 2006, pp. 115-147.

LABASTIDA, Luis G., *Estudios histórico y filosófico sobre la legislación de los bancos*, Imp. del Gobierno, 1889.

Estudio de las leyes federales sobre administración fiscal, México, Tip. Ofna. Impresora del Timbre, 1899.

LIMANTOUR, José Yves, “Informe que presenta sobre el Congreso Internacional de Ciencias Geográficas” en *Boletín de la Sociedad de Geografía y Estadística*, núm. 4, París, 1875.

“Las cuestiones financieras de México”, *El Foro*, 30 agosto 1879, 2ª época, t. VI, año VII, núm. 44.

“Las cuestiones financieras en México”, *El Foro*, 3 de septiembre de 1879, 2ª época, t. VI, año VII, núm. 46.

Breves apuntes para un proyecto de abolición de las aduanas interiores de la república por el Lic. José Yves Limantour, representante del Distrito Federal en la Conferencia inaugurada el día 3 de febrero del presente año, México, Imp. de J. F. Jens, 1891.

Apuntes de mi vida pública, México, Porrúa, 1965.

LOMELÍ VANEGAS, Leonardo, “La influencia del positivismo en la política económica del Porfiriato”, Tesis de doctorado en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 2009.

“Ciencia económica y positivismo: hacia una nueva interpretación de la política económica el Porfiriato” en LLOYD, MIJANGOS DÍAZ, PÉREZ DOMÍNGUEZ y PONCE ALCOCER (coords.), 2005, pp. 199-221.

LUDLOW, Leonor, “La especialización del crédito: aspectos económicos e institucionales” en LUDLOW y SALMERÓN, 1997, pp. 17-48.

“La formación del Banco Nacional de México: aspectos institucionales y sociales”, en LUDLOW y MARICHAL (coords.), 1998, pp. 142-180.

“El Banco Mercantil de Veracruz (1898-1906)”, Mario CERUTTI y Carlos MARICHAL (comps.), *La banca regional en México (1870-1930)*, México, El Colegio de México/FCE, 2003.

“Constitucionalistas y pragmáticos frente a los privilegios bancarios (1880-1889), en ROMERO SOTELO y LUDLOW (coords.), 2006, pp. 13-52.

LUDLOW, Leonor (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, UNAM, 2002, t. II.

LUDLOW, Leonor y Carlos MARICHAL, (coords.), *Un siglo de deuda pública en México*, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán/El Colegio de México/UNAM, 1998.

La banca en México, 1820-1920, México, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán/El Colegio de México/UNAM, 1998.

LUDLOW Leonor y Alicia SALMERÓN, *La emisión de papel moneda en México. Una larga negociación político-financiera*, México, SHCP, 1997.

LUDLOW, Leonor y Jorge SILVA RIQUER, *Los negocios y las ganancias de la Colonia al México moderno*, México, Instituto Mora, 1999.

LUNA ARGUDÍN, María, “La reforma monetaria limantouriana (1905)” en *Relaciones. Estudios de Historia y sociedad*, vol. XVII, 67/68 (1996).

El Congreso y la política mexicana (1857-1911), México, FCE, 2006.

LLOYD, Jane-Dale, Eduardo N. MIJANGOS DÍAZ, Marisa PÉREZ DOMÍNGUEZ y María Eugenia PONCE ALCOCER (coords.), *Visiones del Porfiriato, visiones de México*, México, Universidad Iberoamericana/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2005.

MACEDO, Pablo, *La evolución mercantil. Comunicaciones y obras públicas. La hacienda pública. Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México*, México, UNAM, 1989.

MACEDO, Pablo e Indalecio SÁNCHEZ GAVITO, *La cuestión de bancos*, México, Imp. Francisco Díaz de León, 1885.

MARICHAL, Carlos, “Obstáculos para el desarrollo del mercado de capitales en el México del siglo XIX”, en SILVA RIQUER, GROSSO y YUSTE (comps.), 1995, pp. 500-522.

“La deuda externa y las políticas de desarrollo económico durante el Porfiriato: algunas hipótesis de trabajo” en LUDLOW y MARICHAL (coords.), 1998. pp. 190-205.

“El manejo de la deuda pública y la crisis financiera de 1884-1885”, en LUDLOW y SILVA RIQUER, 1999, pp. 419-444.

Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008, México, Debate, 2010.

MARTÍNEZ SOBRAL, Enrique, *Estudios elementales de legislación bancaria*, México, Tip. Ofna. Imp. de Estampillas, 1911.

Principios de economía con especial referencia a las condiciones mexicanas, 2ª ed., México, Ed. Franco-Americana, 1926.

MARISCAL Y PIÑA, Alonso, “Intervención del poder público en las instituciones de crédito”, tesis para examen profesional, México, Escuela Nacional de Jurisprudencia, 1898.

MÁRQUEZ COLÍN, Graciela, “El proyecto hacendario de Matías Romero”, en LUDLOW (coord.), 2002, t. II, pp. 111-140.

MAURER, Noel, *The power and the money. The mexican financial system, 1876-1932*, Stanford, Stanford University Press, 2002.

MAURER, Noel y Stephen HABER, “Related lending, and economic performance: evidence from Mexico”, *The Journal of Economic History*, vol. 67, 3 (2007), pp. 551-581.

MAURER, Noel y Tridib SHARMA, “Enforcing property rights through reputation: Mexico's early industrialization, 1878-1913”, *The Journal of Economic History*, vol. 61, 4 (2001), pp. 950-973.

MITCHNER, Kris James y Marc D. WEINDENMIER, “The Baring crisis and the great Latin American meltdown of the 1890s”, *Journal of Economic History*, vol. 68, 2 (2008), pp. 462-500.

MORILLA, José y José Luis GARCÍA RUIZ, *Homenaje a Gabriel Tortella. Las claves del desarrollo económico y social*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 2010.

MUSACCHIO, Aldo, “La Reforma Monetaria de 1905: un estudio de las condiciones internacionales que contribuyeron a la adopción del patrón oro en México” en *Secuencia*, nueva época, 52 (2002), pp. 98-127.

NISBET, Robert, *Historia de la idea de progreso*, Barcelona, Gedisa, 1981.

OÑATE, Abdiel, *Banqueros y Hacendados. La quimera de la modernización*, México, UAM, 1991.

“La crisis de 1907-1908 y el sistema bancario mexicano”, en LUDLOW y MARICHAL (coords.), 1998, pp. 181-200.

ORTEGA, Luis (ed.), *La guerra de 1891. Cien años hoy*, Santiago, Universidad de Santiago de Chile, 1991.

- ORTIZ HERNÁN, Sergio, *Los ferrocarriles de México. Una visión social y económica. I. La luz de la locomotora*, México, Ferrocarriles Nacionales de México, 1970.
- PASSANANTI, Thomas, “The politics of silver and gold in an age of globalization: the origins of Mexico’s monetary reform of 1905”, en COVARRUBIAS e IBARRA (eds.), 2013, pp. 237-272.
- POMBO, Luis, *México: 1876-1892*, México, El Siglo XIX, 1893.
- RIGUZZI, Paolo, “Un modelo histórico de cambio institucional: la organización de la economía mexicana, 1857-1911”, *Investigación Económica*, LIX:229 (1999), pp. 205-235.
- “La política comercial en México, 1856-1930: fuentes y problemas”, *América Latina en la Historia Económica*, 16 (2001), pp. 107-115.
- “The legal system, institutional change, and financial regulation in Mexico, 1870-1910: mortgage contracts and long-term credit”, en BORTZ y HABER, 2002, pp. 120-153.
- ¿Reciprocidad imposible? La política de comercio entre México y Estados Unidos, 1857-1938*, México, El Colegio Mexiquense-Instituto Mora, 2003
- “Sistema financiero, banca privada y crédito agrícola en México, 1897-1913: ¿Un desencuentro anunciado?”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 1. 2 (2005), pp. 333-367.
- “México y la economía internacional, 1860-1930” en KUNTZ (coord.), 2010, pp. 377-410.
- RODRÍGUEZ O., Jaime E. (ed.), *The Divine Charter. Constitutionalism and Liberalism in Nineteenth-Century Mexico*, Landham, Boulder, New York, Toronto, Oxford, Rowman & Littlefield publishers, Inc., 2005.
- ROMERO, Matías, *Proyecto para la reorganización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, México, Imp. del gobierno, 1869.
- Exposición que el ejecutivo rinde al Congreso de la Unión dando cuenta del uso que hizo de las facultades que le concedió el artículo 11 de la ley de 17 de enero de 1870 y del estado que guarda la Hacienda Federal*, México, Imp. del gobierno, 1870.
- ROMERO SOTELO, María Eugenia, *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)*, México, Trillas, 2005.
- “El patrón oro en México: establecimiento y ruptura”, en ROMERO SOTELO (coord.), 2008, pp. 105-164.
- “Patrón oro y estabilidad cambiaria en México, 1905-1910”, *América Latina en la Historia Económica*, 32 (2009), pp. 83-109.

La política monetaria durante el Porfiriato: la Comisión Binacional e Internacional (1903), México, UNAM, 2012.

ROMERO SOTELO María Eugenia (coord.), *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)*, México, Trillas, 2005.

Algunos debates sobre política económica, siglos XIX y XX, México, UNAM, 2008.

ROMERO SOTELO, María Eugenia y Leonor LUDLOW (coords.), *Temas a debate. Moneda y banca en México, 1884-1954*, México, UNAM, 2006.

SAGREDO, Rafael, “Balmaceda y los orígenes del intervencionismo estatal”, en ORTEGA (ed.), 1991, pp. 37-63.

SALMERÓN CASTRO, Alicia, “Proyectos heredados y nuevos retos. El ministro José Yves Limantour (1893-1911)”, LUDLOW (coord.), t. II, 2002, pp. 175-210.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *La Hacienda Pública de México a través de los informes presidenciales: a partir de la Independencia hasta 1963*, México, SHCP, 1963.

SERRANO ORTEGA, José Antonio, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora, 2007.

SERRANO ORTEGA José Antonio y Luis JÁUREGUI (eds.), *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera república federal mexicana*, México, El Colegio de Michoacán/Instituto Mora, 1998.

SIERRA, Carlos J. y Rogelio MARTÍNEZ VERA, *El resguardo aduanal y la Gendarmería Fiscal, 1850-1925*, México, SHCP, 1971.

Historia de la Tesorería de la Federación, México, SHCP, 1972.

El papel sellado y la ley federal del Timbre, 1821,1871, 1971. Relación documental, México, SHCP, 1972.

SILVA RIQUER, Jorge, Juan Carlos GROSSO y Carmen YUSTE (comps.), *Circuitos mercantiles y mercados en Latinoamérica, siglos XVIII-XIX*, México, Instituto Mora, 1995.

SMITH, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, México, FCE, 1958.

SORDO CEDEÑO, Reynaldo, “El proyecto hacendario de Manuel Eduardo de Gorostiza”, en LUDLOW (coord.), 2002, t. I, pp. 173-196.

SPENCER, Herbert, *The proper sphere of government. A reprint of a series of letters originally published in "The Nonconformist"*, Londres, University of London, 1903.

- SUBERCASEAUX, Guillermo, *La escuela clásica en la economía política*, Santiago, Imp. Cervantes, 1907.
- TÉLLEZ PIZARRO, Mariano, *Breves apuntes históricos sobre los ferrocarriles de la república Mexicana. Algunos comentarios relativos al ancho de las vías férreas y Noticia de los ferrocarriles de los Estados Unidos de Norteamérica y el Canadá*, México, Tip. Dir. Gral. Telégrafos, 1906.
- TENNENBAUM, Bárbara A., “Sistema tributario y tiranía: las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823” en JÁUREGUI y SERRANO ORTEGA, 1998, pp. 209-226.
- TOPIK, Steven, "La Revolución, el Estado y el desarrollo económico en México", *Historia Mexicana*, vol. 40, 1 (1990), pp. 79-144.
- VELASCO HERRERA, Omar, "La Comisión de Cambios y Moneda: un antecedente institucional de política monetaria en México, 1905-1909", *Legajos*, 7ª época, año 2, 5, (2010), pp. 13-40.
- VIGIL, José María, “La anarquía positivista”, *Revista filosófica*, t. I, México, 1882.
- WEINER, Richard, “Battle for survival: porfirian views of the international marketplace”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, 3 (2000), pp. 645-670.
- YÁÑEZ RUIZ, Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, SHCP, 1952.
- ZEA, Leopoldo, *El Positivismo y la circunstancia mexicana*, México, FCE, 1985.

DECRETOS, INFORMES, MEMORIAS Y REGLAMENTOS

Boletín del Ministerio de Hacienda, t. 12 y 13.

Caja de Ahorros y Préstamos de los empleados federales del ramo de Hacienda, *Decretos de concesión, reformas y estatutos reformados*, México, Tip. Ofna. Imp. del Timbre, 1900.

Colección de leyes, decretos, disposiciones, resoluciones y documentos importantes sobre caminos de fierro, México, Ofna. Tip. De la Secretaría de Fomento, 1888.

Decreto sobre uniformidad de las cuotas de alcabala en todos los departamentos, y reglas para su cobro acordado en 11 de julio de 1843, México, Imp. J. M Lara, 1843.

Dictamen que sobre reforma de tarifas y mejor tráfico de las vías férreas de la república presenta el vicepresidente de la Sociedad Agrícola Mexicana al señor ministro de Comunicaciones y Obras Públicas, México, Secretaría de Fomento, 1892.

Directorio Oficial Bancario de México, México, J. R. Southworth, 1905.

Informe de la Comisión nombrada para proponer un proyecto de organización de las oficinas federales de Hacienda en los Estados, México, Imp. del Gobierno Federal, 1885.

Informe que en cumplimiento del artículo 2º del decreto de 29 de mayo de 1893 que autorizó al ejecutivo para consumir el arreglo de la deuda nacional, México, Ofna. Imp. Estampillas, 1894.

Informe del secretario de Hacienda al Congreso de la Unión sobre el uso de las autorizaciones que concedió al ejecutivo en materia de bancos, México, Tip. Ofna. Imp. del Timbre, 1897.

Informe del secretario de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la Unión sobre el uso de las facultades otorgadas al Ejecutivo por la ley de 2 de junio de 1899 para convertir la deuda nacional pagadera en libras esterlinas, México, Ofna. Imp. Timbre, 1900.

Informe presentado al presidente de la república por el secretario de Hacienda y Crédito Público sobre los estudios y gestiones de la Secretaría de su cargo en asuntos de ferrocarriles, México, Tip. Ofna. Imp. Estampillas, 1903.

Informe del secretario de Hacienda y Crédito Público a las Cámaras Federales sobre el uso de las facultades conferidas al Ejecutivo de la Unión por la ley de 26 de diciembre de 1906 para la consolidación de los Ferrocarriles Nacional de México y Central Mexicano, México, Tip. Ofna. Imp. de Estampillas, 1908.

Informe que sobre la constitución de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento a la Agricultura produce el secretario de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la Unión, Tip. Ofna. Imp. de Estampillas, 1908.

Instituciones de crédito. Leyes y circulares relativas, 3ª ed. México, Tip. Ofna Imp. de Estampillas, 1909.

La sombra de Arteaga. Periódico oficial del gobierno del Estado, 26 abril 1896, año XXX, núm. 17.

Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano,, México, Imp. del Comercio, varios volúmenes.

Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al sexagésimo séptimo año económico del 1 de julio de 1891 a 30 de junio de 1892 presentada por el secretario de Hacienda al décimo sexto Congreso de la Unión, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1892.

Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al sexagésimo octavo año económico del 1 de julio de 1892 a 30 de junio de 1893 presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1893.

Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al sexagésimo noveno año económico del 1 de julio de 1893 a 30 de junio de 1894 presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1894.

Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al septuagésimo año económico del 1 de julio de 1894 a 30 de junio de 1895 presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1895.

Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al septuagésimo primero año económico del 1 de julio de 1895 a 30 de junio de 1896 presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1896.

Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año económico del 1 de julio de 1896 a 30 de junio de 1897 presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1897.

Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al septuagésimo tercero año económico del 1 de julio de 1897 a 30 de junio de 1898 presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1901.

Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año económico del 1 de julio de 1898 a 30 de junio de 1899 presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1902.

Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año económico del 1 de julio de 1899 a 30 de junio de 1900 presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1903.

Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año económico del 1 de julio de 1900 a 30 de junio de 1901 presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1904.

Memoria de Hacienda y Crédito Público presentada por el secretario de Hacienda José Y. Limantour al Congreso de la Unión correspondiente al año económico del 1 de julio de 1901 a 30 de junio de 1902, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1905.

Memoria de Hacienda y Crédito Público presentada por el secretario de Hacienda José Y. Limantour al Congreso de la Unión correspondiente al año económico del 1 de julio de 1902 a 30 de junio de 1903, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1907.

Memoria de Hacienda y Crédito Público presentada por el secretario de Hacienda José Y. Limantour al Congreso de la Unión correspondiente al año económico del 1 de julio de 1903 a 30 de junio de 1904, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1909.

Memoria de Hacienda y Crédito Público presentada por el secretario de Hacienda José Y. Limantour al Congreso de la Unión correspondiente al año económico del 1 de julio de 1904 a 30 de junio de 1905, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1909.

Memoria de Hacienda y Crédito Público presentada por el secretario de Hacienda José Y. Limantour al Congreso de la Unión correspondiente al año económico del 1 de julio de 1905 a 30 de junio de 1906, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1909.

Memoria de Hacienda y Crédito Público presentada por el secretario de Hacienda José Y. Limantour al Congreso de la Unión correspondiente al año económico del 1 de julio de 1906 a 30 de junio de 1907 presentada por el secretario de Hacienda al Congreso de la Unión, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1909.

Memoria de Hacienda y Crédito Público presentada por el secretario de Hacienda José Y. Limantour al Congreso de la Unión correspondiente al año económico del 1 de julio de 1907 a 30 de junio de 1908, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1909.

Memoria de Hacienda y Crédito Público presentada por el secretario de Hacienda José Y. Limantour al Congreso de la Unión correspondiente al año económico del 1 de julio de 1908 a 30 de junio de 1909, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1909.

Memoria de Hacienda y Crédito Público presentada por el secretario de Hacienda José Y. Limantour al Congreso de la Unión correspondiente al año económico del 1 de julio de 1909 a 30 de junio de 1910, México, Tip. Imp. De la Ofna. Imp. de Estampillas, 1909

Memoria de las Instituciones de Crédito correspondiente a los años de 1897, 1898 y 1899, México, Tip. Ofna Imp. Timbre, 1900, t. II.

Memoria de las Instituciones de Crédito correspondiente a los años de 1900, 1901 y 1902, México, Tip. Ofna Imp. Timbre, 1903, t. II.

Memoria de las Instituciones de Crédito correspondiente a los años de 1904, 1905 y 1906, México, Tip. Ofna Imp. Timbre, 1908, t. III.

Memoria de las Instituciones de Crédito correspondiente al año de 1907, México, Tip. Ofna Imp. Timbre, 1910, t. III.

Memoria presentada al Congreso de la Unión por el secretario de Estado y del despacho de Comunicaciones y Obras Públicas de la República Mexicana general Francisco Z. Mena. Corresponde a los años transcurridos de 1 de julio de 1891 a 30 de junio de 1896, México, tip. Dir. Gral. de Telégrafos, 1899.

Memoria presentada al Congreso de la Unión por el secretario de estado y del despacho de Comunicaciones y Obras Públicas, 1 julio 1911 a 30 junio 1912, México, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, 1913.

Proyecto de ley sobre organización administrativa formado por una comisión especial que nombró la Secretaría de Hacienda a consecuencia de la ley de 11 de diciembre de 1884. México, Imp. Gob. Federal, 1885.

Reglamento para la construcción, conservación y servicio de los ferrocarriles. Expedido por decreto de 10 de julio de 1883, México, Imp. Ofna. Imp. de Estampillas, 1892.

Reglas a que deben sujetarse las empresas de ferrocarriles de concesión federal en la formación de las tarifas especiales, México, Tip. Dir. Gral. de Telégrafos, 1901.

Reseña histórica y estadística de los ferrocarriles de jurisdicción federal desde 1 de enero de 1895 hasta 31 de diciembre de 1899, México, Tip. Dir. Gral. Telégrafos, 1900.

Reseña histórica y estadística de los ferrocarriles de jurisdicción federal. Desde agosto de 1837 hasta diciembre de 1894, México, Tip. Dir. Gral. de Telégrafos Federales, 1905.

Reseña histórica y estadística de los ferrocarriles de jurisdicción federal, desde 1 enero 1904 hasta 31 diciembre 1906, México, Tip. Dir. Gral. Telégrafos, 1907.