

Entre liberalismo y nacionalismo en México. El pensamiento económico de José Yves Limantour (1892-1911)*

ILIANA MARCELA QUINTANAR ZÁRATE**

RESUMEN

El objetivo del presente ensayo es conocer los principios del pensamiento económico de José Yves Limantour así como sus modificaciones para dar cuenta del proceso de transformación del liberalismo económico que como se verá, tendió más hacia el intervencionismo estatal, el cual dicho sea de paso puede ser considerado como la base del nacionalismo económico desplegado por los gobiernos posrevolucionarios. De ahí pues que el estudio de Limantour y su pensamiento económico pretenda dar cuenta del proceso de transformación del Estado liberal mexicano en la última década del siglo XIX y primera del XX. El trabajo se encuentra dividido en dos apartados, en el primero se estudiarán las características generales del Estado liberal y sus transformaciones desde los años cincuenta del siglo XIX hasta la primera década del siglo XX. En el segundo se analizarán los principales ámbitos de la economía mexicana donde Limantour incurrió en una mayor regulación e intervención.

Palabras clave: Historia de Pensamiento Económico Latinoamericano, Limantour, México, liberalism, nationalism

Clasificación JEL: B31, B19

Between Liberalism and Nationalism in Mexico: the Economic Thought of José Yves Limantour

ABSTRACT

The objective of this paper is to ascertain the principles of the economic thinking of José Yves Limantour, and the changes they underwent, to explain the process of transformation of economic liberalism which, as will be seen, tended more toward state intervention; this, incidentally, can be considered as the basis of economic nationalism as developed by the post-revolutionary governments. It follows, then, that the study of Limantour and his economic thinking seeks

* Una versión provisional de este trabajo se presentó en el Simposio 17. Políticas y pensamiento económico en América Latina en la posindependencia (1820-1890) del CLADHE IV, Bogotá 2014.

** El Colegio de México. Correo electrónico: ilianaqz@yahoo.com

to explain the transformation process to which the Mexican liberal state was subjected in the last decade of the 19th century and the first decade of the 20th. The study is divided into two sections, the first of which explores the general characteristics of the liberal state and its transformations from the 1850s through to the 1900s. The second analyses the spheres of the Mexican economy that constituted the main focuses of Limantour's interventions and regulation.

Keywords: History of Latin American Economic Thought, Limantour, Mexico, Liberalism, Nationalism

JEL Codes: B31, B19

*¡cuántas veces en la vida
somos el juguete del medio social
en que por casualidad nos hallamos!*

José Yves Limantour
Apuntes de mi vida pública

1. INTRODUCCIÓN

El secretario de Hacienda José Yves Limantour logró la consolidación económica del régimen porfirista durante su gestión económico-administrativa. En los primeros años de su labor en la Secretaría, Limantour fue considerado como el mago de las finanzas pues había alcanzado lo que hasta entonces se consideraba imposible, es decir: el equilibrio presupuestal, la eliminación de escollos al comercio interno, así como el arreglo de la hacienda pública mediante la renegociación de la deuda. Si bien durante los aquellos años, el secretario se abocó a la resolución de los que consideraba obstáculos para el progreso, durante la segunda etapa de su gestión —en los albores del siglo XX— su política económica sufrió un viraje importante sobre todo en cuanto a la concepción liberal sobre el papel del Estado en la economía. Aquello porque 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 objetivo del presente ensayo es conocer los principios del pensamiento económico de José Yves Limantour así como sus modificaciones para dar cuenta del proceso de transformación del liberalismo económico que como se verá, tendió más hacia el intervencionismo estatal, el cual dicho sea de paso puede ser considerado como la base del nacionalismo económico desplegado por los gobiernos posrevolucionarios. De ahí pues que el estudio de Limantour y su pensamiento económico pretenda dar cuenta del proceso de transformación del Estado liberal en la última década del siglo XIX y primera del XX.

El trabajo se encuentra dividido en dos apartados, en el primero se estudiarán las características generales del Estado liberal y sus transformaciones desde los años cincuenta del siglo XIX hasta la primera década del siglo XX. En el segundo se analizarán los principales ámbitos de la economía mexicana donde Limantour incurrió en una mayor regulación e intervención.

2. EL ESTADO LIBERAL MEXICANO (1857-1910)

El liberalismo en México se convirtió en la ideología rectora del Estado hacia la segunda mitad del siglo XIX. La Constitución de 1857 estableció como derechos fundamentales del hombre la libertad de trabajo, asociación, expresión y el derecho de propiedad, al tiempo que prohibió monopolios y delimitó el deber del Estado de tal manera que garantizara el ejercicio pleno de la libertad humana.

Influenciados por los textos de Adam Smith, los constituyentes de 1857 le confirieron un papel muy restringido al Estado en la esfera económica, ya que se le excluyó de cualquier forma de intervención directa en la producción, distribución o circulación de la riqueza, aunque le obligaba a definir las reglas a las que todos los sectores socioeconómicos debían sujetarse. Marcello Carmagnani (1994) señala que el papel del Estado según el liberalismo económico mexicano de mediados de siglo era el de,

Preservar la libertad de acción de los actores económicos a través de la regulación de la libre circulación de las mercaderías tanto al interior como al exterior del país, la regulación estatal aparece así como una regulación esencialmente de tipo indirecta, de apoyo externo a la actividad económica desarrollada por los individuos y empresas, los cuales se aventajarán de la acción desarrollada por el Estado a favor de la uniformidad legislativa y administrativa y a favor de los mecanismos de mercado a través de la creación de un estándar monetario y de pesas y medidas evitando las preexistentes asimetrías en la circulación de las mercaderías (p. 36).

El papel del Estado era entonces garantizar el pleno ejercicio de la libertad humana, así como favorecer el despliegue de la iniciativa individual bajo la creencia que esta beneficiaría a la población en general. Si bien, tal parece que los Constituyentes habían conferido un papel delimitado al Estado, lo cierto es que este tuvo muchos obstáculos para cumplir sus metas. En primer lugar, la adopción del sistema federal provocó la coexistencia de dos soberanías económicas, la federal y la estatal, que en las décadas de los años sesenta y setenta impidió la elaboración de políticas nacionales. Esto porque los estados de la república apelaban constantemente a la defensa de su soberanía y a la libertad que la Constitución les había cedido en cuanto a su administración interna. En segundo lugar, el excesivo poder que se le confirió al poder Legislativo obstaculizó las tareas del Ejecutivo, pues toda medida tomada por el segundo debía pasar por el veto del primero, el cual como es bien sabido estaba formado por diputados provenientes de los estados.

Pese a los dos obstáculos mencionados, durante el periodo denominado la República Restaurada, el gobierno mexicano intentó establecer un gobierno liberal, pues en buena medida el prestigio de Benito Juárez y Lerdo de Tejada residía en su observancia a la Constitución. No obstante la situación deplorable de la Hacienda pública y la economía mexicana, junto con los problemas de gobernabilidad provocaron que aquellos liberales se plantearan la necesidad de establecer un gobierno fuerte que pudiese asegurar el progreso económico de la nación. Incluso durante la década de los ochenta es posible advertir una etapa de fortalecimiento del Ejecutivo pues el Congreso le otorgó facultades para legislar en distintas materias como terrenos baldíos, comercio y minería, con lo que el gobierno federal y el poder Ejecutivo ampliaron progresivamente su esfera de acción.

Si en la década de los setenta del siglo XIX la acción del Estado mexicano estaba restringida a la implementación y garantía de los derechos económicos, durante las décadas siguientes comenzó a tener una participación mucho más activa en la dirección y desarrollo de los factores de producción, de las fuentes externas e internas de financiamiento y en la creación de obras públicas incluso como accionista, bajo el supuesto 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. Generalmente esa renuncia y el cambio gradual del papel del Estado liberal a interventor se le ha atribuido tanto a la introducción y asimilación del positivismo entre los miembros de las élites dirigentes, como al nacimiento de una tendencia pragmática entre las mismas 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 la ideología fue aceptada en lo general, en lo que respecta al papel del Estado, Justo Sierra —el principal dirigente de los Científicos, grupo político al que perteneció Limantour— 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, los Científicos abogaban por la instalación de un gobierno fuerte, ya que de esa manera consideraban que el país podría vencer la anarquía interna y defenderse ante la amenaza que representaba el poder de los Estados Unidos (Hale, 2002, pp. 340-342).

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 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 constitucional, pues a decir de Justo Sierra tal como el texto estaba escrito era casi imposible su cabal realización, ya que en aras de enarbolar los principios liberales en boga, los constituyentes habían obviado las particularidades y necesidades de la nación.

DE POSITIVISMO E INTERVENCIONISMO ESTATAL

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 primera instancia los hombres se explicaron los fenómenos mediante divinidades, en segunda con abstracciones sin fundamento empírico y en tercera a través de métodos científicos, como la observación y la experimentación (Bury, 1971, pp. 262-263). 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 (citado en Nisbet, 1981, p. 355).

Si la naturaleza y la mente humana estaban sujetas a la ley de los tres estadios nada exentaba a la historia de la humanidad de su influencia. El traslado de esta ley al desarrollo histórico de la humanidad suponía que este podía igualmente dividirse en tres grandes etapas. Así, la etapa *teológica* estaba dominada por interpretaciones de corte religioso (fetichismo, politeísmo y monoteísmo) 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 (Bury, 1971, pp. 266-268). 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 (Nisbet, 1981, p. 359). 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 (Zea, 1985, p. 45). Aunque la idea de evolución social también fue recogida por Herbert Spencer, este influenciado por las ideas del darwinismo social 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 (Lomelí, 2009, p. 51). Con lo anterior, Spencer señalaba que el ideal a aspirar era el de un individualismo más decidido.

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 (Guerra, 1988, t. I, pp. 382-394). Un largo periodo de luchas intestinas habían provocado un panorama de anarquía, desorden y atraso económico importante; según Leopoldo Zea (1985) 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 (p. 75). 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.

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 y posteriormente por Limantour, propugnó por diversas vías por el fortalecimiento del poder Ejecutivo, como única opción para el 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» (Spencer, 1903, p. 5). Como es posible advertir, el gobierno ideado por Spencer no distaba del todo de los deberes asignados por Smith al Estado; si los elementos doctrinarios no la explican cabe preguntarse entonces ¿cuáles fueron los principales elementos que motivaron la mutación de Estado liberal —cuyos deberes eran muy restringidos— al Estado 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 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 y nuevos retos internos.

Nils Jacobsen menciona que en Perú el viraje hacia el intervencionismo se debió a tres elementos principales: 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 (2002, p. 253). Según el autor, la crisis causada por la guerra del Pacífico (1879-1883) y el colapso del *boom* del guano orillaron a los gobiernos peruanos 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 misma guerra 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 y que se caracterizaría por 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 (Balmaceda citado en Sagredo, 1991, p. 40).

En México, Limantour consideraba que la iniciativa individual no había sido suficiente para impulsar el desarrollo de los elementos de la riqueza de la nación, de ahí que durante su gestión se desplegaran distintas medidas como la ley minera de 1892, la abolición de las alcabalas en 1896, la ley de instituciones de crédito en 1897, la política restrictiva en materia de ferrocarriles en 1898-1903, la reforma monetaria de 1905, la mexicanización de los ferrocarriles en 1908, entre otras, que tendían a fortalecer el papel del Estado, puesto que era él quien podría desempeñar con mayor eficacia la promoción del desarrollo económico, en beneficio de toda la sociedad¹.

El sentimiento de autosuficiencia también tuvo lugar en nuestro país en especial debido a las crisis financieras. La crisis de la casa inglesa Baring Brothers (1890-1891) tuvo un grave efecto en la contracción de las inversiones extranjeras en Latinoamérica (Marichal, 2010, pp. 62-68), cuyos sus efectos se agravaron en nuestro país con la pérdida de cosechas del periodo 1891-1892, la situación de urgencia del erario público trató entonces 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

¹ *La reforma bancaria de 1908. Una discusión entre Toribio Esquivel Obregón y Joaquín Casasús*, introducción y selección Mónica Blanco. México: UNAM, 2008, p. 186.

de antemano o por un servicio de notoria utilidad»². Por otro lado, 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, 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 se refería, de lo que dijo:

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 república³.

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. 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 que solo algunos coadyuvaban en el desarrollo económico de las naciones. Como ejemplo de lo anterior, al referirse a su política comercial Limantour (1965) 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 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,

² *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (en adelante, *MSHCP*), 1891-1892, p. 8

³ *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*. México: Tip. Ofna. Impresora de Estampillas, 1908, pp. 3-4.

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 (p. 54).

El desencanto liberal se refiere entonces a la impracticabilidad manifiesta de algunos de sus principios fundamentales 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 solo 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 aquel 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 manejo⁴. 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» (Limantour, 1965, p. 55). En cuanto a los ideales nacionales, 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, por su parte Subercaseaux (1907) mencionaba que la labor de la *economía política práctica* era atender al fin que se persigue y a las particularidades que intervienen (p. 12).

De esa manera, las leyes naturales enunciadas por el liberalismo estaban siempre condicionadas por las necesidades particulares, por lo que no se debía 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.

⁴ José Y. Limantour a Enrique Creel, México, 25 abril 1898, Archivo José Yves Limantour (en adelante AJYL). CDLIV.1^a.1883.16.4241.

En su discurso pronunciado durante el Concurso Científico Nacional en 1901 Limantour sostuvo que, en efecto el destino de la sociedad estaba determinado por las leyes naturales y los miembros que la conformaban debían adaptarse en el proceso de evolución mediante el desarrollo de sus capacidades individuales para salir adelante, de lo contrario sucumbirían (Limantour citado en Díaz, 1922, p. 359). La evolución le incumbía entonces a todos los seres, sin embargo había «algo que existe y funciona fuera del límite dentro del cual estarán perennemente aprisionados los conocimientos del hombre, [que] intervenga en los fenómenos de la vida», es decir la inteligencia y voluntad humanas (Díaz, 1922, p. 361).

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 fin del liberalismo dogmático «el bien común» se 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. Enrique Martínez Sobral 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 encontrara en oposición con el individual (1926, pp. 53-56). 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.

3. 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 Limantour 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 poder⁵. El joven Limantour nació en la opulencia, lo que le permitió entregarse a su preparación profesional durante sus primeros años de vida (Díaz Dufoo, 1922, p. 13). Aquella formación se 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 (Aston, 1972, p. 15). Fortuna, influencia política y formación académica sumados al anhelo nacional del restablecimiento del orden y la mejora en las condiciones materiales convergieron 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 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. En 1875 fue nombrado comisionado por México de la Sociedad de Geografía y Estadística en el Congreso Internacional de Ciencias Geográficas efectuado 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 acostumbrado a que los gobiernos casi nunca consulten a los cuerpos científicos, industriales y comerciales, y a que hagan caso o ninguno 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 extrañada (1877, p. 16)⁶.

Igualmente, 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 solo figuraba una carta de la República que había sido levantada por el Estado mayor del ejército francés (1877, p. 28). Aquella preocupación

⁵ 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 terrenos muy extensos en la bahía de San Francisco (Bazant, 1978, pp. 1-23).

⁶ Cabe mencionar que el objetivo del Congreso era el estudio de las condiciones para la construcción del Canal Interoceánico Americano.

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 al tanto de su predilección por aquellas materias y por la buena opinión que tuvieron de él sus sinodales, Ignacio Ramírez y Protasio Tagle (Limantour, 1965, p. 13). Aunadas a sus actividades docentes, en la década de los setenta, 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 (Díaz, 1922, p. 37).

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 embellecimiento de la misma (Aston, 1972, p. 25). 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 probablemente los riesgos que significaba para la soberanía del Estado mexicano un tratado de esa naturaleza se manifestó en contra (Díaz, 1922, p. 39;

Aston, 1972, p. 39). 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 ministro Manuel Dublán en 1891 (Limantour, 1891; Salmerón, 2002; Ludlow, coord., 2002, p. 179).

Según Limantour, su buen desempeño en todas las en 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 (Limantour, 1965, p. 13). 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.

DE REGULACIONISMO E INTEVENCIONISMO ESTATAL

En las páginas anteriores se ha visto que Limantour formó parte de una nueva generación de funcionarios que, sin negar su herencia liberal, apostaba al fortalecimiento de un Estado centralizado como vía para asegurar el progreso material de la nación. A partir del estudio de la gestión de Limantour, la consolidación de aquel Estado pasó por tres grandes etapas, que incluso pueden ubicarse cronológicamente, a saber: la ampliación de las facultades del Estado y su presencia en territorio nacional, el regulacionismo y el intervencionismo.

Los primeros tres objetivos que el secretario se planteó son propios de la primera etapa. Inmerso en un ambiente político favorable en el que se habían disminuido las tensiones entre la Federación y los estados, el Legislativo y el Ejecutivo, 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» (Limantour, 1965, p. 49).

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 de ser aumentados. En aras de obtener mayores ingresos, Limantour rescindió los contratos de arrendamiento de las Casas de Moneda de México y San Luis Potosí, y por otro lado encauzó la política fiscal a la eliminación 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.

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 solo 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 economía, que es una de las bases sobre que descansa el programa hacendario desarrollado por el Ejecutivo»⁷. 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 y la reducción de la burocracia fiscal mediante la eliminación de cargos en las aduanas, la gendarmería fiscal y las administraciones de timbre.

Dado que en el presupuesto se definía el ingreso y el gasto de todas las instituciones 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.

El plan de ahorro se vio complementado con la no disposición de algunas partidas, 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 públicos⁸. El resultado de esta política fue la creación de un presupuesto 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.

La reestructuración de los ingresos, la contención del gasto, la formación de un presupuesto extraordinario y el arreglo del crédito público fueron los principales factores que contribuyeron a la nivelación del presupuesto.

⁷ *MSHCP*, 1894-1895, p. 489.

⁸ *MSHCP*, 1896-1897.

La carrera hacia la nivelación presupuestaria durante la administración de Limantour estuvo acompañada de tres conversiones de la deuda en 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 cosechas⁹.

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.

Bajo las premisas 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 tres categorías (créditos exigibles en efectivo y procedentes de subvenciones a empresas ferroviarias y demás obras de utilidad pública; créditos por sueldos, títulos o bonos emitidos a favor de empresas ferroviarias y obras de utilidad pública emitidos posterior a 1882¹⁰) y unificó la deuda en un nuevo tipo de bono amortizado al 5% en plata. Esta conversión fue de cierto modo exitosa pues proporcionó recursos adicionales al gobierno, por vía de la conversión de subvenciones en efectivo de las empresas ferroviarias al nuevo bono (Ludlow y Marichal, 1998, p. 21; Carmagnani, 1994, pp. 291-292). 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 superávit¹¹. A esta conversión de la deuda le siguieron dos arreglos más en 1899¹² y 1904¹³ en términos favorables a México, lo que permitió la continuidad del superávit en el periodo de 1895 a 1910.

⁹ *MSHCP*, 1892-1893, pp. V-VI.

¹⁰ *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, p. 24-25.

¹¹ *MSHCP*, 1894-1895, p. 527. José Y. Limantour a Luis Camacho, México, 15 octubre 1896, AJYL. CDLIV.1ª.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*. México: Ofna. de Estampillas, 1894, p. 47.

¹² *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, p. 3.

¹³ *MSHCP*, 1904-1905, pp. 77-78.

Al tiempo que el secretario consolidó las finanzas públicas, resultaba apremiante ampliar la presencia del Estado mediante la reorganización de la Secretaría de Hacienda. Si bien Limantour no elaboró propiamente un programa para la reorganización del sistema administrativo se centró en atacar cuatro factores: la corrupción de la planta laboral hacendaria, la falta de información estadística, los elevados costos de recaudación y la complejidad de los procesos administrativos. Todo ello para lograr que el sistema 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 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 penas 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 (Dublán y Lozano, t. 24, pp. 19-21). A cambio de las medidas prohibicionistas y de vigilancia, Limantour 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 fijos¹⁴. La falta de información estadística se palió con el reforzamiento de las labores de la sección de estadística de la Secretaría, además que el secretario aprovechó la conexión telegráfica 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. Sobre los costos de recaudación, el secretario procuró reducir las plantas laborales, suprimir y fusionar algunas oficinas, modificar la participación de los empleados sobre el monto de lo recaudado y la sustitución de algunas multas por gratificaciones. Finalmente en cuanto a la uniformidad y simplificación de los procesos administrativos, el secretario se abocó al establecimiento de un marco regulatorio sobre la contabilidad interna de las oficinas y a eliminar trabas administrativas en las transacciones mercantiles.

Aquellas disposiciones le aseguraron a Limantour, no solo la confianza en su gestión pues había alcanzado y sostenido un superávit fiscal, al tiempo que había logrado el arreglo de la deuda en términos beneficiosos para el país, sino el fortalecimiento de la Secretaría de Hacienda como la hacedora de política económica. Cabe resaltar que a fines el periodo porfiriano esta institución era la única que contaba con presencia nacional mediante sus oficinas, las cuales como se ha dicho eran controladas desde el centro. Es decir, la reforma administrativa y el arreglo de las finanzas públicas abonaron a la centralización del Estado así como a la ampliación de sus funciones en todo el territorio nacional.

¹⁴ Caja de Ahorros y Préstamos de los empleados federales del ramo de Hacienda, *Decretos de concesión, reformas y estatutos reformados*. México: Tip. Ofna. impresora del Timbre, 1900.

La regulación estatal es notoria en el ámbito bancario, bajo la premisa que en México no existía propiamente un mercado de capitales que apoyara a las principales actividades económicas con títulos de crédito, Limantour se abocó a la reorganización del sistema bancario y al establecimiento de un sistema que oscilaba entre la supervisión y la vigilancia.

Entre las primeras estrategias de control sobre la banca se localiza la Ley General de Instituciones de Crédito en 1897, cuya función principal era erradicar la «anarquía bancaria» al clasificar los establecimientos bancarios, delimitar sus obligaciones y derechos, así como definir los términos en que sería ejercida la vigilancia del gobierno¹⁵. Aunque la Ley formalizó el sistema de pluralidad y libertad bancaria esta última se vio muy restringida puesto que el gobierno dispuso distintos ordenamientos para tener una vigilancia constante sobre las operaciones de los bancos. 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.

De esa manera, la Secretaría de Hacienda exigió la elaboración de distintos documentos como 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 momento¹⁶. Dado que existían dudas y quejas sobre la intervención del gobierno en los establecimientos bancarios, el secretario hubo de establecer firmemente su posición a través de una circular publicada en 1903, en la que 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»¹⁷. Incluso 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, cuya tarea era vigilar los establecimientos respectivos así como al personal de interventores quienes estarían bajo las órdenes de un inspector general¹⁸. 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

¹⁵ *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. de la Ofna. Imp. del Timbre, 1897, pp. 3-29.

¹⁶ *Instituciones de Crédito. Leyes y circulares relativas*, 3ª ed. México: Tip. Ofna. Imp. de Estampillas, 1909.

¹⁷ *MSHCP*, 1903-1904, p. 321.

¹⁸ *Memoria de las Instituciones de Crédito* (en adelante, *MIC*), 1904-1906, t. I, v. I, p. 8.

del secretario de Hacienda, no solo en circunstancias excepcionales, sino en todas las fases ordinarias de su desarrollo» (Favre, 1997, p. 251).

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 para disminuirla¹⁹, pese a las constantes quejas de los banqueros se vieron obligados a acatar las disposiciones del secretario, ya que de no hacerlo se ponía en juego la existencia del establecimiento.

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 paliar el primer problema, los bancos regionales unieron sus esfuerzos para 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 contención 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. Aunado a lo anterior, la circulación de billetes se vio más restringida todavía con la Reforma Monetaria de 1905, esto 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 monetaria²⁰.

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 de la emisión y circulación de billetes, hacia 1907 la prioridad del gobierno fue paliar las irregularidades en que algunos bancos habían incurrido, al mismo tiempo que desarrollar 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. Al mismo tiempo, el estudio realizado sobre la condición de los bancos para la realización de la reforma legislativa, mostró que varios establecimientos realizaban operaciones hipotecarias a largo plazo, lo que paralizaba el capital de los mismos²¹. Como estrategia tanto de control como de saneamiento de las

¹⁹ MIC, 1897-1899, t. 1, p. 63. *Boletín del Ministerio de Hacienda*, t. 13, p. 15. *Instituciones de Crédito. Leyes y circulares relativas*, 3ª ed. México: Tip. Ofna. Imp. de Estampillas, 1909, pp. 69-70.

²⁰ MIC, 1904-1906, t. I vol. I, p. 10.

²¹ MSHCP, 1907-1908, p. 466.

carteras vencidas de los bancos de emisión Limantour estableció una Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento a la Agricultura, en la que el gobierno se convirtió en accionista, cuyo objetivo principal era atender las necesidades de la agricultura²². La intervención del Estado en el mercado financiero fue objeto de grandes críticas por los contemporáneos de Limantour, sin embargo el argumento legitimador del gobierno fue que aquella injerencia era necesaria para aumentar la confianza en los establecimientos bancarios y proteger los intereses del público que anónimamente había realizado contratos con los mismos.

La política bancaria de Limantour trajo consigo el ensanchamiento de funciones de la Secretaría de Hacienda, sobre la creencia de que a cada privilegio cedido debía seguirle una serie de prerrogativas y derechos al Estado. De ahí que la libertad bancaria fuese no solo reglamentada sino restringida a favor del engrandecimiento de las funciones del Estado en el desarrollo del mercado financiero de la nación.

Finalmente es posible notar el intervencionismo estatal como tal en la política ferroviaria desplegada por el secretario. En un primer momento, Limantour justificó la intervención de la Secretaría de Hacienda en el ámbito ferrocarrilero dado que la expansión ferroviaria había comprometido buena parte del erario público por vía de pagos en efectivo y acaparamiento de ingresos aduanales. 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 por 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 público²³.

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

²² *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*. México: Tip. Ofna. Imp. Estampillas, 1908.

²³ *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, p. 1.

comerciales del país, es decir sus esfuerzos se encauzaron en 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 de 1898 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 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 federal²⁴.

Los resultados de la iniciativa individual debían ser reorganizados 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 solo 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 siguiente²⁵. 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 de la centralización del desarrollo ferrocarrilero en el Ejecutivo federal, y específicamente en la Secretaría de Hacienda. Tanto el plan de Limantour como la Ley de Ferrocarriles incurrieron en una profunda reestructuración

²⁴ «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, p. 401.

²⁵ *Ley sobre ferrocarriles*: México: Tip. Dir. Gral. de Telégrafos, 1900.

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 ferroviaria²⁶.

Con la entrada del nuevo siglo, Limantour consideró que aquellos esfuerzos dirigidos a regularizar la acción del gobierno en materia ferroviaria solo atendieron ciertos aspectos que en el 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 estas 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, al respecto el secretario mencionó lo siguiente

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 empresas²⁷.

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»²⁸.

²⁶ *Reseña histórica y estadística de los ferrocarriles de jurisdicción federal desde 1 enero de 1895 hasta 31 diciembre 1899*. México: Tip. Dir. Gral. de Telégrafos Federales, 1900, pp. 7-59.

²⁷ Limantour a Santiago Méndez, México 14 agosto 1902. AJYL.CDLIV.2^a.1902.1.222.

²⁸ *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, p. 10.

El riesgo de la formación de un poder económico alterno 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 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, trasposos 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 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.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La tradicional forma de concebir al Estado y sus funciones en el plano económico dentro de la ideología liberal, sufrió ciertas transformaciones a fuerza de las circunstancias y la impracticabilidad de algunos de sus principios.

José Yves Limantour, influenciado por los preceptos positivistas y el denominado desencanto liberal, procuró la centralización del poder económico en la Secretaría de Hacienda, dado que la iniciativa individual no estaba suficientemente desarrollada en México el secretario consideraba que para asegurar el progreso económico del país era necesaria la acción directa del Estado en el manejo y control de la vida económica. De esa manera, Limantour tomó varias medidas que tendían progresivamente a la intervención estatal de corte liberal, entre las que se encuentran el ensanchamiento de la presencia del Estado a nivel nacional mediante la centralización del poder económico en la Secretaría de Hacienda; la reorganización, reglamentación y control del sistema

bancario y la nacionalización de las principales vías ferroviarias. Sin negar su herencia liberal, Limantour a fuerza del imperio de las circunstancias consolidó aquel proyecto de su generación en cuanto a la creación de un Estado fuerte en lo político y centralizado en lo económico. La era del liberalismo dogmático y la iniciativa individual terminaba progresivamente a favor del liberalismo pragmático en aras de la defensa de los intereses netamente nacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Memorias e informes

Memoria de las Instituciones de Crédito, años 1897-1899, 1904-1906.

Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, años 1891-1892, 1892-1893, 1894-1895, 1896-1897, 1898-1899, 1903-1904, 1907-1908.

Boletín del Ministerio de Hacienda, t. 13.

Caja de Ahorros y Préstamos de los empleados federales del ramo de Hacienda, *Decretos de concesión, reformas y estatutos reformados*, México, Tip. Ofna. impresora del Timbre, 1900.

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. de la 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 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. México: Tip. Ofna. Impresora de Estampillas, 1908.

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. México: Tip. Ofna. Imp. Estampillas, 1908.

Instituciones de Crédito. Leyes y circulares relativas, 3ª ed. México: Tip. Ofna. Imp. de Estampillas, 1909.

Ley sobre ferrocarriles. México: Tip. Dir. Gral. de Telégrafos, 1900.

Reseña histórica y estadística de los ferrocarriles de jurisdicción federal desde 1 enero de 1895 hasta 31 diciembre 1899. México: Tip. Dir. Gral. de Telégrafos Federales, 1900.

Aston, W. (1972). The public career of don José Yves Limantour. Tesis doctoral, Texas Tech University.

Bazant, Jan (1978). Joseph Yves Limantour (1812-1885) y su aventura californiana. *Historia Mexicana*, XXVIII(1).

Bury, John Bagnell (1971). *La idea del progreso*. Madrid: Alianza.

- Carmagnani, Marcello (1994). *Estado y mercado: la economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1910*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Díaz Dufoo, Carlos (1922). *Limantour*. 2da. edición. México: Victoria.
- Dublán, Manuel y José María Lozano (varios años). *Legislación mexicana*, varios tomos. México.
- Favre, Jean (1997). Balance de las instituciones de crédito. El análisis de un especialista europeo. En Leonor Ludlow y Alicia Salmerón (introducción y selección), *La emisión del papel moneda en México. Una larga negociación político-financiera (1880-1897)*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Guerra, François Xavier (1988). *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hale, Charles (2002). *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jacobsen, Nils (2002). Pensamiento económico y políticas económicas en Perú, 1885-1899. Los límites a la ortodoxia liberal. En Carlos Contreras y Manuel Glave (eds.), *Estado y mercado en la historia del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- La reforma bancaria de 1908. Una discusión entre Toribio Esquivel Obregón y Joaquín Casasús* (2008). Introducción y selección de Mónica Blanco. México, UNAM.
- Limantour, José Y. (1877). Informe que presenta... sobre el Congreso Internacional de Ciencias Geográficas..., París, 1875. *Boletín de la SMGH*, 3^a(4),12-46.
- Limantour, José Y. (1891). *Breves apuntes para un proyecto de abolición de las aduanas interiores de la República*. México, J. F. Jens.
- Limantour, José Y. (1965). *Apuntes de mi vida pública*. México: Porrúa.
- Lomelí, Leonardo (2009). *La influencia del positivismo en la política económica del Porfiriato*. Tesis de doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.
- Ludlow, Leonor y Carlos Marichal (1998). Introducción. En *Un siglo de deuda pública en México*. México: Instituto Mora.
- Marichal, Carlos (2010). *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*. México: Debate.
- Martínez Sobral, Enrique (1926). *Principios de economía con especial referencia a las condiciones mexicanas*. 2^a ed. México: Ed. Franco-Americana.
- Nisbet, Robert (1981). *Historia de la idea de progreso*. Barcelona: Gedisa.
- Sagredo, Rafael (1991). Balmaceda y los orígenes del intervencionismo estatal. En Luis Ortega (ed.), *La guerra de 1891. Cien años hoy*. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.
- Salmerón, Alicia (2002). Proyectos heredados y nuevos retos. El ministro José Yves Limantour (1893-1911). En Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México: UNAM, t. II.
- Spencer, Herbert (1903). The proper sphere of government. A reprint of a series of letters originally published in *The Nonconformist* (1843). Londres: University of London.
- Subercaseaux, Guillermo (1907). *La escuela clásica en la economía política*. Santiago: Imp. Cervantes.
- Zea, Leopoldo (1985). *El Positivismo y la circunstancia mexicana*, México: Fondo de Cultura Económica.