
III

Cuando el señor Limantour se hizo cargo de la Secretaría de Hacienda, se encontró, además de los complicados problemas á que en el anterior capítulo hemos aludido, frente á una cuestión que por espacio de diez años había agitado al público en una reñida y tenaz controversia: la cuestión bancaria. La fundación de instituciones de crédito en el país había dado origen á la exposición de todos los sistemas y á la defensa de todas las doctrinas que se han hecho valer en este orden de ideas. El debate sobre el monopolio ó la libertad bancaria parecía interminable y lo agravaba aun más la necesidad de salir prontamente de una situación insostenible, resultado del manifiesto antagonismo entre el precepto de la Constitución política de la República, que proclama la libertad comercial, y los artículos del Código de Comercio, expedido en 1884, en los que, con objeto de concordar las disposiciones legales con el texto de la concesión otorgada al Banco Nacional, aquel mismo año, se elevaban tales obstáculos á la creación de instituciones de crédito, que de hecho se erigía un privilegio en favor del citado establecimiento.

Se complicó todavía aquel estado de cosas cuando el Banco de Londres, que había estado funcionando sin ninguno de los requisitos á que lo obligaba en lo sucesivo el Código, se resguardó hábilmente, merced á haber adquirido la concesión otorgada por el Gobierno Federal al Banco de Empleados. Como, al mismo tiempo, funcionaban en el Estado de Chihuahua tres establecimientos de crédito, al amparo de concesiones hechas por el Gobierno local, con facultad de emitir billetes, el embrollo bancario alcanzó mayores proporciones. Fué preciso reconocer esos derechos y, después de laboriosas negociaciones, el Gobierno de la Federación promulgó primeramente, en 4 de junio de 1887, un decreto, por el que se autorizaba al Ejecutivo para reformar el Código de Comercio, y más tarde, en 1º de junio de 1888, otro, por el que de igual manera se concedieron facultades al propio Ejecutivo para «contratar el establecimiento de instituciones de crédito que sean convenientes para fomentar el comercio, la agricultura y la minería.»

A la sombra de este último, obtuvieron concesiones de la Secretaría de Hacienda algunos establecimientos de crédito para funcionar en varios Estados de la República; además, la misma Secretaría celebró contratos para mantener vivas las de los Bancos en Chihuahua, Hipotecario y de Londres; pero la necesidad de respetar los textos de los contratos primitivos, dió origen á la más completa y peligrosa anarquía: unos establecimientos funcionaban á virtud de concesiones que les señalaban

una duración de quince años, otros de veinticinco y aun de cincuenta; éstos podían emitir billetes por el importe del capital social exhibido, aquéllos por el triple de ese capital, y así en otros convenios y estipulaciones. Por último, en 1889, se expidió un nuevo Código de Comercio, en el que aparecieron suprimidos los artículos relativos á Bancos, con la promesa de que se expediría una ley especial de instituciones de Crédito. Tales eran las condiciones de la situación bancaria cuando el señor Limantour se resolvió á afrontarla, y al efecto solicitó de las Cámaras Federales una autorización, fecha 20 de abril de 1896, para formular una legislación sobre tan interesante materia.

La autorización señalaba las bases á que debía sujetarse el Ejecutivo para la expedición de la ley, facultándolo, además, para celebrar un convenio con el Banco Nacional, con apóyo del cual y mediante compensaciones equitativas, se eliminara cualquier incompatibilidad que pudiera resultar entre la concesión de dicho establecimiento y las prevenciones de la proyectada ley. Y cuanto á las demás instituciones de crédito, la autorización facultaba también al Ejecutivo para entrar en negociaciones con ellas, en la inteligencia de que en los convenios resultantes habían de hacer renuncia de sus primitivos derechos para gozar de los beneficios de la nueva legislación. Las ideas fundamentales que presidieron á la elaboración de ésta, se encuentran expuestas en el «Informe» que en 15 de noviembre de 1897 rindió el señor Limantour á

las Cámaras federales, dándoles cuenta del uso de las facultades que le habían concedido al Ejecutivo.

Desde luego era necesario escoger uno de los dos sistemas que hasta entonces habían luchado abiertamente: el monopolio ó la libertad bancaria. Esto era fundamental, pues de la elección de uno ó de otro habían de depender las disposiciones que fijase la ley. Acerca de este punto no necesitaba el señor Limantour orientar su criterio, porque de tiempo atrás se había manifestado favorable al principio liberal. Pero era necesario fundar una vez más este criterio y fundarlo de acuerdo con las conveniencias nacionales en aquellos momentos de la vida económica del país. Esto fué lo que brevemente hacía resaltar el señor Limantour en el «Informe» á que hemos aludido, indicando, por una parte, la incompatibilidad entre la prescripción constitucional y el sistema del monopolio, y, por otra, la inconveniencia de promover una reforma en el Código político de la República en el sentido de tal sistema, que no sólo condenaba resueltamente la opinión pública sino que, además, habría lastimado intereses creados á virtud de concesiones anteriores.

Pero sobre la cuestión legal y sobre la de principios, había otra á que preferentemente debía consagrarse la atención: ¿cuál de los dos sistemas propuestos, el de la pluralidad de bancos ó el de la fundación de un solo establecimiento de crédito, convenía más á las condiciones naturales y económicas del país? Un atento estudio de la República,

cuya amplia extensión territorial, escasos medios de comunicación y gran variedad de producciones, han creado para cada comarca intereses verdaderamente regionales, mostraba las ventajas indiscutibles de un sistema de bancos locales. Para el señor Limantour, esos bancos, «manejados por personas competentes, que tienen sus intereses en la misma localidad, que son conocedoras de los habitantes y cosas del lugar, y que se hallan en condiciones de poder atender personalmente el negocio y de estar al tanto de las necesidades peculiares á determinada comarca, así como de los recursos que ésta sea susceptible de desarrollar,» realizarían de un modo más adecuado y perfecto que una sola institución bancaria las funciones confiadas á los órganos distribuidores de crédito.—Tal era el criterio; vengamos ahora á los hechos.

Las negociaciones del Ministerio de Hacienda con el Banco Nacional se abrieron en circunstancias muy desfavorables, en medio de la crisis que pesaba sobre el país; pero á pesar de las condiciones adversas, llegóse, sin embargo, á un acuerdo, conforme al cual se prorrogó por quince años más la concesión otorgada al Banco, á cambio de que prescindiera éste de los derechos contrarios á la fundación de otras instituciones de crédito; se elevó hasta cuatro la suma de dos millones de pesos en la cuenta que el Banco estaba obligado á abrir á la Tesorería General de la Federación, y se redujeron considerablemente las comisiones que el establecimiento tenía derecho para cobrar por el servicio de

la deuda y el de concentración de fondos en el interior de la República.

Entre tanto, seguían los trabajos para la elaboración de la ley prometida. En efecto, al mismo tiempo que las Cámaras otorgaban al Ejecutivo la autorización á que ya se ha hecho referencia, el señor Limantour nombraba una comisión de especialistas en la materia, compuesta de tres banqueros, don Carlos de Varona, Director del Banco Nacional, Don H. C. Waters, Gerente del Banco de Londres, y don Hugo Scherer, y de tres abogados, don Joaquín D. Casasús, don Miguel S. Macedo y don José María Gamboa, á quienes encomendó el estudio y redacción de un proyecto de legislación bancaria; proyecto que, según hizo constar el Ministro en su «Informe» al Congreso de la Unión, hubo de prestarle grandes servicios para formular la ley sobre instituciones de crédito, expedida más tarde, con fecha 19 de marzo de 1897.

No entra en el objeto de estas páginas hacer un examen de la ley bancaria; empero, interesa dejar fijados algunos de los puntos principales que caracterizaron la nueva iniciativa del señor Limantour. Desde luego, la consagración del principio de la libertad de los Bancos, que no sólo era el que mejor respondía á las necesidades del país, sino el que á la vez contaba con el apoyo del texto constitucional y el número mayor de partidarios; después, las disposiciones relativas á la intervención del Gobierno en los establecimientos de crédito; y, por último, las que señalaban las garantías del tenedor del billete de banco.

Inútil parece insistir acerca del primero, ya que las razones aducidas con anterioridad muestran su indiscutible conveniencia. Respecto del segundo, el pensamiento del señor Limantour fué mantener á los Bancos en una absoluta independencia del Poder Público, cuyas funciones debían limitarse á una mera sobrevigilancia de los intereses del público.—Decía á este propósito el Ministro: «Se ha tenido tan vivo deseo de preservar á los Bancos contra la influencia extraña y particularmente contra la influencia política, que por grandes que fueran los estímulos que ofrecían los precedentes creados en concesiones anteriores, exigiendo que se garantizara, en parte, la circulación con el depósito de valores públicos, se juzgó, sin embargo, inconveniente conservar ese requisito de ley, y no se exigió, por lo mismo, que se constituya un depósito más ó menos cuantioso en títulos de la Deuda Pública como garantía del pago de billetes. En efecto, ¿cuál sería la influencia que tuviera tal depósito sobre el crédito de un banco, llegado el caso de que, por vicisitudes de la política, sea exterior ó interior, bajaran precipitadamente los valores del Gobierno? ¿No aumentaría la intensidad del mal y el peligro, si lo hubiera, la circunstancia de bajar de valor la garantía, precisamente en los momentos en que por la crisis general se paralizan las transacciones, se esconde el dinero y se detienen los pagos?»

En cuanto al resguardo del billete de Banco, después de exponer substancialmente las razones que fundan las medidas precautorias que deben ampa-

rar los intereses del público, el señor Limantour introdujo una novedad en las prevenciones relativas: la de que «la emisión del billete no podía exceder del triple del capital social efectivamente pagado; ni tampoco podía, unida al importe de los depósitos reembolsables á la vista ó á un plazo no mayor de tres días, exceder del doble de la existencia en caja en dinero efectivo ó en barras de oro ó de plata.»

La razón de tal novedad la fundaba el Ministro de Hacienda en la conveniencia de resguardar, al propio tiempo que los valores cuyo pago puede exigirse á los Bancos de emisión en un momento dado, las obligaciones inmediatamente reembolsables. Constituye, en efecto, un error suponer que el único peligro para esta clase de establecimientos de crédito es el cobro simultáneo de una gran parte ó de la totalidad de billetes en circulación, pues existe otro peligro de la misma ó mayor gravedad, que consiste en la inmediata devolución de los depósitos á corto plazo. Así, la relación fijada entre el monto de la emisión y el de estos depósitos con las existencias metálicas, venía á conjurar ambos peligros, en forma de dejar firmemente garantizados los intereses del público.

He aquí los principales lineamientos de la ley de Instituciones de Crédito, que en tan gran medida ha contribuído al desarrollo de los elementos de riqueza de la Nación.

En tanto, la situación económica del país mejo-

raba visiblemente, con gran beneficio de la gestión financiera. Ya en el mes de noviembre de 1895, el señor Limantour, convaleciente de una enfermedad que padeciera en la vista, se presentó á la Cámara de Diputados, á iniciar ante aquella asamblea una reducción en el descuento á los sueldos de los empleados públicos; la reducción representaba un cuarenta por ciento en el monto del impuesto, que traducido en cifras equivalía á que el Erario dejara de percibir la suma de 440,000 pesos. El Ministro explicó muy claramente cómo esta diferencia en nada alteraba el equilibrio de los presupuestos, ya que en los meses transcurridos del ejercicio fiscal los ingresos habían superado á las previsiones en una suma mayor de la que representaba la citada reducción.—El descuento á los servidores del Estado había sido una medida acordada, como se ha visto, en momentos de graves dificultades, con un carácter provisional y la promesa de abolirlo, y el señor Limantour acudió al cumplimiento de esa promesa en la primera ocasión que se lo permitieron las circunstancias del Erario. El acuerdo fué acogido con aplauso, no sólo por el grupo de empleados, verdadera carne de cañón en las dificultades financieras padecidas por el país, sino por los grupos de productores y comerciantes, en los que la burocracia mexicana imprime las huellas de sus vicisitudes.

La *Iniciativa* de Presupuestos para 1896-1897, marcó un momento de prueba en las previsiones del Ministro: en aquel ejercicio debía realizarse la

abolición de las alcabalas, y era natural imaginar que tan honda reforma fiscal llegase á afectar la marcha de las finanzas federales. No se le ocultaba así al laborioso funcionario, y claramente lo manifestó en el citado documento.

Es de hacerse observar que el señor Limantour ha introducido en sus *Iniciativas* una práctica sumamente provechosa, al par que como nota de información, como seguro cimientto sobre el que hacer descansar sus estimaciones: el estudio atento y pormenorizado de la situación económica del país y sus inmediatas perspectivas en los instantes en que se elabora el Presupuesto. He aquí lo que ha dado tan extraordinaria fuerza á sus cálculos y previsiones, y he ahí también por qué el público comenzaba ya desde entonces á tener fe en los pronósticos y anticipos contenidos en esos verdaderos estudios. Desde el primer punto de vista, las *Iniciativas* de Presupuesto del señor Limantour constituyen, en su conjunto, la historia más precisa y mejor documentada del movimiento económico de la República en el curso de los quince últimos años. Y como elemento de garantía, hánlas dado extraordinaria fuerza la moderación y la prudencia con que el Ministro ha aprovechado no sólo las estadísticas, sino las circunstancias, variables en cada caso, para fundar sus previsiones.

Nada de esto se había acostumbrado hasta entonces. Las *Iniciativas* de Presupuestos ni se apoyaban en base alguna económica ni aún tomaban en consideración los anteriores rendimientos de las

rentas públicas. Sin antecedentes preparatorios, á veces sin visibles posibilidades que autorizaran las erogaciones propuestas, las *Iniciativas* se contraían—como había hecho ver el señor Limantour, años antes, en las columnas del *Foro*—á reclamar del Poder Legislativo una suma mayor de la que juiciosamente debiera consultarse.

La preparación de esas *Iniciativas* es una de las más cuidadosas y fundamentales labores del señor Ministro de Hacienda. Tres ó cuatro semanas antes de la fecha señalada por la ley para presentarlas á la Cámara de Diputados, el señor Limantour se encierra herméticamente en su despacho de la Secretaría; amontónanse en su mesa columnas de notas é informaciones; estadísticas, por desgracia, de sobra deficientes, acerca de la producción agrícola; cifras relacionadas con la marcha del comercio exterior; cuadros del movimiento bancario; datos de recaudaciones de las rentas públicas, y con esta materia prima, á veces no muy abundante, y á veces también poco maleable, elabora sus previsiones de ingresos. Porque el señor Limantour ha roto la regla clásica mantenida, sobre todo por los economistas franceses, de fijar primero el total de las erogaciones que deben cubrir los rendimientos de los impuestos. En un país nuevo, en el que las finanzas apenas han comenzado á organizarse, y donde el marco de los servicios administrativos puede alcanzar tan gran amplitud, la extrema confianza que suelen aportar los años prósperos, los años de las *siete vacas gordas*, trae necesariamente

consigo el peligro de destruir el equilibrio fiscal. Así ha pasado en la República Argentina, en la que el notable desarrollo de las rentas públicas no ha bastado á cubrir el monto, siempre creciente, de su presupuesto de egresos. Por otra parte, el Ministro de Hacienda del Gobierno mexicano ha procurado mantener constantemente un programa fiscal, que poco á poco ha ido realizándose: la desgravación de los impuestos que forman el monto de los ingresos. El acrecentamiento de las rentas del erario debía ser, y así ha sido, un efecto del progreso de la riqueza pública; no una resultante del aumento en las cuotas y en el número de los gravámenes.—Sólo una vez ha procedido el señor Limantour á la inversa, haciendo preceder en su *Iniciativa* los gastos á los ingresos: en 1895-96, porque en aquellos momentos, el presupuesto de egresos representaba una suma irreducible, la cifra justa que la nación tenía que satisfacer para llenar las necesidades de sus servicios administrativos y de sus compromisos de crédito.

No ha sido, por otra parte, tan fácil la tarea de la estimación de los ingresos, desde el momento en que los productos de las rentas públicas se han encontrado sujetos, con particularidad en los primeros tiempos de la gestión del señor Limantour, á las eventualidades de una situación económica sumamente variable y en la que tan grande y decisiva influencia han tenido dos hechos que se han escapado á todo augurio: la depreciación de la plata y la pérdida de las cosechas. Los derechos de impor-