VI Jornadas Uruguayas de Historia Económica
Simposio 4. El Estado empresario en Iberoamérica,
desde fines del siglo XIX y hasta la actualidad.
Concepciones, desempeño y papel en el desenvolvimiento económico

Mtra. Iliana Quintanar Zárate
Facultad de Economía. UNAM

De liberalismo a intervensionismo estatal
La política ferroviaria porfiriana (1903-1908)

Todos mis esfuerzos tienden a que el gobierno
se ponga en condiciones
de seguir una política bien definida
en materia de obras de utilidad pública
José Yves Limantour

La reorganización del sistema ferroviario formó parte, junto con la reorganización del sistema de administración fiscal y la regulación bancaria, de las directrices más importantes del programa administrativo de José Yves Limantour. El interés del secretario en las vías de comunicación se fincaba en la importancia de éstas para el desarrollo económico, pues no sólo simbolizaban el anhelado progreso sino que promovían el movimiento de mercancías a largas distancias e influían favorablemente en el fomento de las principales actividades económicas del país y en la creación de un mercado interno al comunicar centros de producción con centros de distribución y consumo.

Limantour justificó la intervención de la Secretaría de Hacienda en la política ferroviaria sobre los argumentos de que hasta la década de los noventa del siglo, el gobierno había carecido de un sistema uniforme en cuanto al otorgamiento de concesiones y a que el erario público se había afectado de manera importante por el apoyo pecuniario otorgado a las empresas ferroviarias. De esa manera, hacia 1898 el secretario comenzó la ejecución de un plan general que tuviese como objetivo reorganizar el sistema ferroviario, así como aligerar los compromisos económicos del gobierno con las empresas ferroviarias.

El plan general de Limantour inauguró una nueva época en la política ferroviaria en la que el Estado, a través de la Secretaría de Hacienda, ejercería mayor influencia y control sobre las vías de comunicación con el objeto de evitar el derroche de fondos públicos que amenazaba el

equilibrio presupuestal recientemente alcanzado así como construir y explotar un sistema ferroviario que favoreciera el interés público sobre el privado.

Si bien en una primera etapa la política ferrocarrilera limantouriana se concentró en el establecimiento de restricciones económicas a las empresas constructoras, la intervención de la Secretaría de Hacienda en el ámbito ferroviario tuvo su mayor auge en los primeros años del siglo XX. Frente al embate de las empresas estadunidenses y su interés por formar un gran monopolio ferroviario que incluyera las líneas mexicanas más importantes, Limantour hizo una serie de operaciones financieras en 1903 para convertir al Estado lugar en el principal accionista de las líneas estratégicas (el Ferrocarril Nacional y el Ferrocarril Interoceánico) y para formar la gran empresa Ferrocarriles Nacionales de México. A través de esta empresa se buscaba garantizar el predominio del gobierno mexicano en todo el sistema ferroviario así como "la independencia económica de la república, una mejor distribución de las vías férreas en el territorio nacional, grandes beneficios en el servicio de transportes y, por fin la verdadera nacionalización de las empresas"[1]. De esa manera, la creación de Ferrocarriles Nacionales de México inauguró una etapa en la que el gobierno mexicano estableció su nuevo papel como empresario, en el entendido de que esta decisión estaba encaminada a favorecer el progreso económico mediante la defensa de intereses netamente nacionales.

La historiografía se ha ocupado de manera extensiva del desarrollo de los ferrocarriles en México, su influencia sobre la economía y la formación de un mercado interno, el tipo de carga de los ferrocarriles y la inversión extranjera, entre otros temas. En cambio, el objetivo de esta ponencia es ofrecer una visión de conjunto sobre la política ferroviaria de fines del siglo XIX haciendo especial énfasis en el papel que tuvo la Secretaría de Hacienda en la misma, mediante el análisis de las estrategias de regulación y control aplicadas por José Yves Limantour en un ámbito que no era del todo de su competencia. Con ello, se pretende ahondar en el estudio de la transformación del papel del Estado liberal al dar cuenta de su paulatina injerencia en el desarrollo económico del país.

La ponencia se encuentra dividida en dos apartados. El primero está dedicado a conocer las estrategias de regulación y control en el sistema ferroviario que llevó a cabo Limantour, tanto para evitar el excesivo gasto por vía de subvenciones ferroviarias como para fortalecer el papel del Estado –y en particular de la Secretaría de Hacienda– en la construcción y administración de

[1] José Yves Limantour, *Apuntes de mi vida pública,* México, Porrúa, 1965, p. 42.

las vías de comunicación. Se conocerán entonces los lineamientos del plan Limantour, su injerencia en la Ley de ferrocarriles de 1899 y las posteriores transformaciones que ambos documentos trajeron a la política ferroviaria en general.

El segundo apartado se ocupa del estudio de la creación de la empresa Ferrocarriles Nacionales de México. A lo largo de este se conocerán las motivaciones del secretario para convertir al Estado en un agente empresarial, lo cual puede ser considerado como una de sus últimas estrategias para robustecer el poder federal frente a los poderes estatales y los diversos agentes económicos del país, nacionales y/o extranjeros.

El "Plan Limantour" de 1898

Hacia fines del siglo XIX el control de los ferrocarriles y su servicio se constituyeron como prioridad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si durante los primeros años de la gestión de Limantour la política hacendaria sobre los ferrocarriles se orientó a la introducción de algunas medidas para evitar gastos excesivos por concepto de subvenciones (como la eliminación de subvenciones en efectivo y la restricción de los derechos de importación) en 1898 la acción del secretario se volvió mucho más decidida en cuanto a la elaboración de una nueva política ferroviaria cuyo principal objetivo era la creación de un plan general por el cual habría de regularse la conducta del gobierno en materia de ferrocarriles.

José Yves Limantour consideraba que la etapa en que el avance de la expansión ferroviaria dependía de la iniciativa individual había concluido y debía ser sustituido por la obligación del gobierno de armonizar los resultados obtenidos, "ligando unas obras con otras y formando un conjunto de medios de comunicación que responda mejor a las necesidades del país, a la vez que exija para lo futuro el menor sacrificio posible de parte del tesoro federal"[2]. El objetivo de Limantour era realizar un plan general que no sólo le reportara economías al Estado sino que le permitiera la reorganización tanto de los términos de las concesiones y subvenciones como de los trayectos.

[2] La información subsecuente sobre el contenido del plan Limantour en "Exposición presentada al presidente de la república por el secretario de Hacienda y Crédito Público sobre concesiones de ferrocarriles y contratos de obras públicas", *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año económico de 1 de julio de 1898 a 30 de junio de 1899,* México, Tip. Ofna, Imp. Estampillas, 1902, p. 404.

El plan de Limantour se dividía en tres grandes secciones. La primera trataba sobre las subvenciones, la siguiente sobre las obligaciones del gobierno y la última sobre los términos de las concesiones. Como consecuencia de los compromisos contraídos hasta ese momento, el erario público estaba comprometido a pagar por ferrocarriles $56 700 000 y por obras públicas $36 000 000. La opinión de Limantour era que mediante un plan de racionalización se debían reducir las subvenciones para no aumentar de manera desproporcionada la deuda pública, aunque el secretario estaba advertido de que la disminución de los apoyos gubernamentales impactaría de manera negativa el avance de la expansión ferroviaria.

Limantour planteó la elaboración de un estudio pormenorizado de todas las líneas existentes para determinar las de primera importancia y por ende prioritarias, sobre el entendido de que no todas las líneas eran de igual interés para la Federación ni todas de urgente necesidad. Este método de elección permitiría el posterior reencauzamiento de los recursos del erario y traería muchas ventajas ya que,

> La norma del gobierno será por fuerza, lógica, sencilla, equitativa y económica: lógica porque responderá a una idea de conjunto, bien estudiada y formulada; sencilla porque ahorrará las dificultades y las vacilaciones que se han producido y siguen produciéndose con motivo de las gestiones de los interesados para obtener, modificar o prorrogar las concesiones; equitativa, porque al atender a los intereses más trascendentales del país, descartando los personales o de localidad, se dejan más ampliamente satisfechos los de la comunidad; y por último, económica porque es la única que a la luz de los sanos principios de la ciencia puede dar buenos resultados con el menor sacrificio posible[3].

A decir del secretario había entonces que procurar y favorecer la construcción de las líneas que formaran aquella red de urgente necesidad, aplazar aquellas cuya necesidad no era apremiante, y cancelar o rescindir las concesiones subvencionadas que no formaran parte del plan general. Limantour mencionó que las líneas generales eran: la línea que debía ligar directamente a Chihuahua con Guaymas o Topolobampo, la construida de la ciudad de México con dirección a Acapulco, la que estableciera una conexión entre el Ferrocarril Mexicano y el Ferrocarril Nacional de Tehuantepec vía Orizaba y la que ligara directamente la ciudad de México con el puerto de Tampico. Las líneas a establecer según el plan eran: de Guadalajara a Tepic, Mazatlán, Colima y algún punto del Ferrocarril Central, la línea de San Jerónimo a la frontera con Guatemala. Dado que el centro del país contaba con dos vías troncales que lo comunicaban con el norte y el Golfo de México, la prioridad del secretario era fortalecer y establecer vías

[3] Ibid, p. 407.

transversales de comunicación que conectaran a las principales ciudades del país con los puertos del Pacífico, y con la frontera del sur.

El secretario pretendía entonces racionar los recursos del erario y reencauzarlos a los proyectos de interés de la Federación, para evitar la dispersión en el territorio del apoyo gubernamental con pingües resultados. Aunque las líneas de primera importancia eran objeto de desembolsos por subvención, lo cierto es que éstas también estaban sujetas a un límite determinado en el plan, ya que su importe no debía exceder el total o las tres cuartas partes del monto de las subvenciones de las obras contratadas que fuesen quedando disponibles por caducidad o rescisión de contratos. Al tiempo que la liquidación y el pago de la subvención se haría por secciones no menores de cien kilómetros. Esto constituye una importante diferencia con el método a seguir en los primeros años de la década de los noventa, ya que como se recordará si bien las subvenciones se otorgarían por secciones éstas eran de un kilometraje mucho menor (de cinco a diez kilómetros en los contratos estatales), a excepción de la concesión del Ferrocarril Internacional a Tejas en la que se estipuló que el primer pago se realizaría una vez terminados y aprobados 150 kms de vía. Limantour pretendía entonces evitar la emisión constante de bonos que aumentarían las obligaciones del gobierno, así como procurar el tendido de vías troncales y evitar la construcción de pequeños tramos sin gran importancia e impacto económico en las diferentes regiones del país.

Una vez determinadas las líneas prioritarias y las reglas bajo las que debían regirse sus subvenciones, Limantour mencionó que la política a seguir sobre las líneas construidas o por construir que gozaran de subvención debían regirse por los mismos criterios, es decir interés federal y satisfacción de las necesidades más apremiantes de la república. Dado que el gobierno no podía evitar la construcción de líneas de importancia secundaria, Limantour mencionaba que éstas debían ser preferentemente apoyadas por los gobiernos estatales y el apoyo que recibirían del gobierno federal solamente se traduciría en exenciones de impuestos y facilidades de diverso género. Aunque el ideal del gobierno era declarar la caducidad o rescisión de todas las concesiones subvencionadas vigentes, Limantour mencionó que aquello no podía realizarse ya que "sería excederse del objeto y causar al país serios perjuicios, retardando, si motivo imperioso, el desarrollo de sus ramos de producción", de ahí que la regla capital del gobierno con respecto a los contratos que gozaran de subvenciones era reducir al mínimo indispensable sus montos.

Sobre el tipo de obligaciones con las que el gobierno cubría las subvenciones, Limantour mencionaba que si bien las subvenciones en efectivo eran menores que las otorgadas en bonos, para 1898[4] había que poner mayor atención a estos últimos. Esto porque los títulos se entregaban ya fuese por su valor a la par o se expedían por su valor de plaza, con esta última modalidad el gobierno se exponía a "las consecuencias de la realización de dichos bonos como si la emisión se hiciera por su cuenta y el pago a contratistas se verificase en efectivo" por lo que había que echar mano de la primera modalidad. Sin embargo el problema estribaba en que las empresas lanzaban de manera extemporánea los títulos al mercado, malbaratándolos en ocasiones. Esto constituía un perjuicio al gobierno, ya que los títulos estaban en riesgo de perder progresivamente su valor, de ahí que el gobierno debía actuar con cierta cautela para mantenerlo o al menos evitar la baja, ya fuese disminuyendo la cantidad de títulos o procurando que sólo salieran al mercado cuando hubiese demanda.

El asunto de las concesiones y los términos en que se otorgaban fue de gran interés en el plan de Limantour porque los privilegios y derechos concedidos incidían de manera negativa tanto en las erogaciones del erario público como en la creación de una industria ferroviaria local, es decir en el eslabonamiento de las vías de comunicación terrestres con otras actividades económicas dedicadas a su abastecimiento.

Limantour señalaba que el procedimiento por el que se habían otorgado las concesiones no consideraba un estudio sobre la capacidad de crédito y posición financiera de los contratantes. De ahí que muchas concesiones no se hubiesen llevado a término pues generalmente "el concesionario no tiene de antemano reunidos los elementos necesarios para acometer la empresa, sino que va de puerta en puerta a ofrecer a los banqueros y hombres de negocios la concesión que el gobierno le ha otorgado". Aquello era considerado por el secretario como un factor de descrédito tanto para el negocio mismo como para el gobierno, pues este no había tenido las precauciones debidas en el otorgamiento de los contratos. Para paliar esta situación, Limantour propuso que no se firmara contrato alguno sin la probada existencia de una compañía, es decir no consideraba el otorgamiento de concesiones a individuos, sino a empresas constituidas las cuales

[4] El monto de las erogaciones comprometidas por el gobierno hacia 1898 según el tipo de subvención ascendía a $50 219 202, distribuidos como sigue:

Subvenciones en bonos del 5%	$33 602 750
Subvenciones en bonos del 5% especiales	$796 000
Subvenciones en bonos del 6%	$13 803 652
En dinero en efectivo	$2 016 800

debían realizar el pago de un fuerte depósito en el Banco Nacional. Esto último porque los montos de los depósitos o fianzas hechas hasta el momento resultaban insignificantes a decir del secretario. Como es bien sabido, algunas obras contratadas no fueron realizadas en buena medida por la escasez de fondos, de ahí que el gobierno debía comprobar el poder adquisitivo de las empresas a las que podía concesionar la construcción de las vías generales de comunicación. Aunado a lo anterior, para que las construcciones se llevaran a efecto y robustecer la garantía de los concesionarios, Limantour mencionaba que convenía el establecimiento de plazos cortos de construcción en los contratos.

Como complemento al fortalecimiento de las garantías, el plan general planteaba la necesidad de fijar claramente los derechos sobre la vía tanto del gobierno como de la empresa. Aquello porque una vez terminado el plazo de explotación de 99 años en los contratos no se contemplaba la dotación de una indemnización sino en algunos casos. El traspaso de concesiones debía tener aprobación del gobierno por lo que la capacidad de negociación de las empresas se constreñía. Según el secretario, este tipo de condicionamientos entorpecía a las empresas durante el tiempo de la concesión al tiempo que no quedaban claros los derechos que correspondían a la nación durante el mismo. Esta aclaración tenía como finalidad garantizar los derechos de propiedad de las empresas como un incentivo para la construcción de vías de primera importancia.

Los privilegios y derechos de las concesiones debían ser limitados según el plan del secretario, en particular el derecho de libre importación de artículos para construcción, explotación y conservación del ferrocarril pues en ocasiones no se establecía un plazo límite de este derecho y se mencionaba que duraría todo el tiempo que tomara la construcción, lo cual era un problema potencial pues las empresas podrían dejar de construir intencionalmente un ramal o vía troncal para prorrogar indefinidamente el periodo de exención, por lo que según Limantour habría que definir claramente la temporalidad de este derecho. El secretario también propuso la supresión de la cláusula relativa a la exención de derechos de puerto para los buques que transportaran mercancías destinadas a la construcción de ferrocarriles, en primer lugar porque no incidía de manera importante en el éxito de la empresa y en segundo lugar porque no parecía lógico que en aras de estimular la construcción de ferrocarriles el gobierno quedara privado de los derechos que tenían como objetivo impulsar las obras de los puertos. De igual forma resultaba necesario aclarar que los capitales, acciones y bonos no estaban exentos del impuesto del timbre.

Entre los derechos que gozaban las empresas, además de la exención de contribuciones a capitales o por importación de productos, se encontraba la prórroga de los plazos designados a esos privilegios. La opinión de Limantour respecto a las prórrogas de derechos fue determinante, el gobierno no debía otorgarlas, por dos motivos, el primero fiscal y el segundo económico-político. Según el secretario era justo que las empresas contribuyeran a la riqueza pública, no solo a la privada, dadas la protección y asistencia que habían recibido por parte del Estado. De subsistir las prórrogas, el gobierno caería en una injusticia respecto de las demás fuentes de riqueza nacional, ya que no habría una distribución equitativa de las cargas fiscales entre una u otra actividad económica. El segundo motivo se refería a lo que ya se ha señalado respecto de la promoción de la industria local, de lo que Limantour mencionó,

> No es conveniente para el crecimiento de la industria mexicana pues si después de conceder a las empresas que importen sin pagar derechos todo lo que puedan necesitar durante la construcción y quince años después se les prorrogara el plazo haciendo imposible el establecimiento en el país de industrias como la de fabricación de rieles, carruajes, maquinarias y otras muchas que podrían fundarse aquí, si tuviesen la esperanza de contar entre sus clientela a las empresas de vías férreas mexicanas. Encarrilado como está el gobierno, desde hace muchos años, por la senda proteccionista en materia de aranceles, no sería cuerdo variar súbitamente de política, siendo tan sólo posible por algún tiempo todavía, armonizar entre sí las cuotas que gravan artículos conexos y que forman una misma industria a la vez que disminuir en lo general la altura de las barreras que se oponen o dificultan la importación de muchos artículos extranjeros. Esta doble tarea no será realizable mientras los principales consumidores, que son los ferrocarriles, estén fuera de la ley común y bajo el régimen privilegiado de la exención de impuestos[5].

Limantour determinó entonces que no había de concederse a ninguna línea -excepto las de primera importancia– prórroga en los plazos de las exenciones o reducciones de impuestos. En las concesiones nuevas, los plazos debían graduarse según la importancia de la línea y no debían sobrepasar de cierto límite de años. Esta disposición refiere que el interés del secretario no era sólo la obtención de ahorros; el plan general iba más allá puesto que sin dejar de lado algunos incentivos –como el establecimiento claro de los derechos de las empresas sobre las vías– se buscaba la acotación de los privilegios otorgados en materia de exención de derechos con miras a promover la actividad industrial local.

Además de establecer las reglas generales sobre las subvenciones, concesiones y exenciones de impuestos, Limantour fijó nuevas medidas en cuanto al traspaso de contratos. Los

[5] Ibid, p. 413.

traspasos de concesiones con subvención no serían aprobados sin la definición previa del número de kilómetros objeto del subsidio. Sólo serían aprobados si se realizaban a favor de las líneas preferentes, en cuyo caso habría una reducción del 25% ya fuese en el monto de la subvención kilométrica o en el número de kilómetros subvencionados. Si el traspaso no se realizaba para construir alguna línea de primera importancia quedaba a juicio del gobierno aprobarlo o no bajo el entendido que debía revisar la utilidad de la negociación. Con lo anterior, una vez más Limantour dejaba claro que solo las líneas de primera importancia serían objeto de apoyo del gobierno, con lo que constreñía la esfera de acción de las empresas para determinar los trayectos de sus vías según sus intereses.

El plan general de 1898 se constituyó como el documento clave por el que habría de regirse la nueva política ferroviaria en materia de concesiones, subvenciones y privilegios. Si bien una de las principales preocupaciones del Ejecutivo fueron los elevados compromisos económicos de éste con las empresas, lo cierto es que Limantour planeó la construcción de una red ferroviaria nacional en la que las vías generales de comunicación favorecieran la conexión del centro del país con el Pacífico y el Sur, ya que como se ha visto los principales sistemas de comunicación estaban enfocados al enlace de la ciudad de México con los Estados Unidos. Establecidas las vías prioritarias, el secretario pretendió concentrar todos los esfuerzos económicos de la Federación para llevarlas a buen fin. Como se ha visto, Limantour estaba advertido de la imposibilidad para reducir al mínimo los apoyos económicos de las concesiones otorgadas con anterioridad al plan, no obstante lo que buscaba era más bien reencauzar los recursos que fuesen liberados por vía de caducidad o rescisión de contratos a las vías generales.

A diferencia de las negociaciones de la década precedente entre gobierno y empresarios, el Plan Limantour no se constituía un sistema de incentivos y obligaciones porque se consideraba no sólo que los primeros habían sido excesivos sino que aun con ellos las empresas no habían cumplido a cabalidad su parte del trato. De esa manera, el viejo sistema no había dado los resultados deseados, pues la protección a las empresas había ensanchado su esfera de poder y decisión sobre la expansión ferroviaria dejando de lado el control del poder público sobre la misma.

Limantour procuró entonces fortalecer la esfera de acción del Estado mexicano al estipular reducciones, límites y condicionamientos en los campos por los que normalmente ejercía su poder. Es decir, la dotación de nuevas concesiones y asignación de subvenciones sólo

para la construcción de vías de primera importancia, la petición de amplias garantías –tanto de historial crediticio como de poder adquisitivo de las compañías– para el otorgamiento de contratos y la limitación en la temporalidad de las exenciones o franquicias. De esa manera, el plan Limantour no ampliaba la esfera de poder del gobierno pues no contemplaba la atribución de nuevas facultades sobre las empresas, más bien apostó por el robustecimiento del poder público frente a los particulares abandonando de tajo la "política casuística y empírica" que se había seguido hasta entonces. Las directrices señaladas en el plan de 1898 tuvieron una honda impronta, ya que el diciembre del mismo año el Congreso autorizó al Ejecutivo para expedir una *Ley sobre ferrocarriles* sobre bases que coincidían con la nueva política ferroviaria de Limantour, aunadas a las disposiciones de antiguas concesiones[6].

Las disposiciones recuperadas de las concesiones existentes se concentraron en la definición de las facultades y derechos de la Federación, así como de los derechos de las compañías. El Estado conservaba su derecho de reversión de vías por 99 años, la facultad de declarar la caducidad de las concesiones según lo estipulado, la consideración de la nacionalidad de las empresas como mexicanas, la atribución de autorizar estatutos, emisión de bonos y establecimiento de tarifas, así como la transportación con descuentos y por supuesto la autoridad para revisar técnica y administrativamente a las empresas. Los derechos de las empresas se concentraban más en la explotación de tierras y materiales que en apoyos pecuniarios o de exención de derechos.

Los antiguos privilegios de las compañías fueron entonces limitados según lo dispuesto por Limantour, de esa manera las subvenciones solo podían ser otorgadas a las vías generales de comunicación en tramos de 100 kms y en bonos del 5%. Si bien no se eliminaron los privilegios fiscales de que gozaban las empresas, se limitó su temporalidad y se prohibieron las prórrogas. Por su parte, las nuevas disposiciones del Congreso estaban dirigidas a controlar el comportamiento de las empresas mediante la prohibición de creación de monopolios y la tipificación de la alteración de las tarifas sin aprobación previa como delito. De igual manera el Congreso amplió la esfera de acción de la Federación sobre las líneas construidas en los estados de la república al determinar que quedaban bajo su jurisdicción en caso que entroncaran con las vías generales de comunicación. El plan Limantour redefinió la política ferroviaria, de un sistema

[6] Dublán y Lozano, *Legislación mexicana,* t. 29, pp. 433-436.

de incentivos a uno de restricción y limitación de derechos, bajo el control de la Secretaría de Hacienda.

La Ley sobre ferrocarriles de 1899

El plan Limantour dio como resultado la publicación de la *Ley sobre ferrocarriles* en abril de 1899, que en términos generales recuperaba tanto lo dicho en el plan como lo dispuesto en el *Reglamento* de 1883 y las nuevas bases congresuales aunque con mayores especificaciones[7]. Cabe mencionar que la nueva ley eliminó la parte técnica contenida en el *Reglamento*, el cual sería reformado y publicado nuevamente en los primeros años del nuevo siglo.

En el primer capítulo (arts. 1 a 8) se realizó una clasificación de los ferrocarriles en tres clases, a saber: 1. vías generales de comunicación, (las mismas que Limantour había definido como tales en su plan) que contemplaban líneas de importancia capital y líneas de importancia secundaria[8], 2. vías de interés local en el Distrito Federal y Territorios, es decir las que unían las distintas municipalidades, y 3. vías de interés local en los Estados, las que en lo sucesivo quedarían sujetas a los ordenamientos federales si entroncaban con alguna línea cuya concesión hubiese sido otorgada por la Federación.

La ley recuperó lo dispuesto por Limantour en aras de establecer la comunicación del Centro con el Pacífico y el Sur del país, al tiempo que procuraba la integración de sistemas ferroviarios estatales del sur, mediante su conexión con el Ferrocarril de Tehuantepec. Como es bien sabido el Ferrocarril de Tehuantepec fue de especial importancia para el gobierno, incluso fue una de las pocas vías que desde temprana época fue administrada por el Estado, dada su ubicación estratégica entre los dos océanos[9].

---

[7] La información subsecuente sobre el contenido de la Ley en *Ley sobre ferrocarriles,* México, Tip. Dir. Gral Telégrafos, 1900.

[8] Las líneas de importancia capital eran: de Chihuahua a un puerto en la costa de Sonora o del norte de Sinaloa; de la ciudad de México con un puerto en el estado de Guerrero; del Ferrocarril Mexicano, en su sección Orizaba a Veracruz, al Ferrocarril Nacional de Tehuantepec; de Guadalajara a Tepic y Mazatlán; de Guadalajara a otro punto del Ferrocarril Central a Colima y Manzanillo; del Ferrocarril de Tehuantepec a la frontera de Guatemala; del Ferrocarril de Tehuantepec a Tabasco y Campeche. Mientras que las líneas de importancia secundaria eran todas aquellas no mencionadas en el grupo anterior.

[9] AGN, SCOP, "Apuntes para una reseña histórica de la comunicación interoceánica por el Istmo de Tehuantepec", exp. 2/238-1. Priscilla Conolly menciona que el Ferrocarril de Tehuantepec fue la primera empresa pública de ferrocarriles, sin embargo su construcción resultó muy costosa pues hacia 1902 el endeudamiento por concepto de esta línea representó cerca de la quinta parte del total de la deuda externa destinada al financiamiento ferrocarrilero.

Las concesiones para construir ferrocarriles tenían un plazo de explotación 99 años, al término de los cuales el gobierno quedaría a disposición de la línea y sus productos, haciendo uso de su derecho de reversión. El proceso para la obtención de las concesiones comenzaba con la petición de los aspirantes a la Secretaría de Comunicaciones mediante la entrega de una solicitud donde se establecieran claramente los puntos terminales e intermedios de la vía, el plazo de reconocimiento, el mínimo de kilómetros a construir, el plazo de conclusión y las tarifas máximas.

Las garantías pedidas por el gobierno eran la comprobación de que la compañía poseía el capital necesario para realizar los trabajos de reconocimiento de líneas y levantamiento de planos y la realización de un depósito en bonos de la deuda interior amortizable de 5%. El depósito sería calculado por la Secretaría de Comunicaciones, quien tomaría como base la línea recta entre los puntos terminales y la aumentaría en 10%, el depósito se constituiría sumando 150 pesos por cada kilómetro. Las líneas que no estuviesen concesionadas debían hacer un depósito por 200 pesos mientras que las líneas consideradas como de urgente necesidad por la Secretaría de Comunicaciones acompañarían su solicitud con un depósito de veinte pesos en efectivo o en bonos de deuda por cada kilómetro. Si no se realizaba el depósito la concesión perdería efecto de inmediato. La diferencia en los montos de los depósitos constituía entonces un incentivo para que los posibles concesionarios acudieran a la Secretaría de Comunicaciones a presentar sus solicitudes. Cabe mencionar que a diferencia de los contratos previos a la Ley, en los sucesivos no se planteaba la posibilidad de que fuesen entregados a particulares, todos debían ser firmados con compañías debidamente establecidas según el Código de Comercio. Esto con el propósito de asegurar el poder adquisitivo de los contratantes y la terminación de las vías en tiempo y forma. También a manera de incentivo la ley declaraba que si bien no podían existir monopolios a favor de los concesionarios, se podría prescribir en las concesiones "que durante diez años no se hará otra concesión para construir una línea paralela a la ya concedida dentro de una zona de la anchura que se fije, a ambos lados de la vía o que no se concederán subvenciones o exenciones de impuestos u otras franquicias a las líneas para cuya construcción dentro de dicha zona se haga una concesión"

Priscilla Conolly, *El contratista de don Porfirio. Obra públicas, deuda y desarrollo desigual,* México, El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 86.

Los derechos de los concesionarios eran: construir y explotar el ferrocarril, telégrafo o teléfono durante 99 años. Si bien las concesiones podían ser transferidas en todo o en parte a otras compañías previo permiso de la Secretaría de Comunicaciones, los contratantes tenían prohibida la hipoteca, traspaso o enajenación tanto de las concesiones como de las acciones, obligaciones y bonos emitidos por la empresa a gobierno extranjero. A decir de los artículos dedicados al proceso de otorgamiento de concesiones destaca que el Estado concentraría sus esfuerzos tanto en la construcción de las vías de primera importancia como en la exigencia de garantías a las compañías constructoras.

Una vez establecidos los términos de las concesiones, en el capítulo tercero de la Ley (arts. 31-47) fueron establecidos los casos en los que podían ser declaradas caducas. Para ello se retomó lo estipulado en el *Reglamento* de 1883 y las bases del Congreso, es decir, la caducidad se declararía por no comenzar en los plazos establecidos los reconocimientos de la línea, por no cumplir con el número de kilómetros anuales o no terminar la vía en el plazo convenido, por interrupción del servicio, por traspasar los derechos de la concesión a compañías o particulares sin consentimiento previo de la Secretaría de Comunicaciones y por traspasar la concesión a un gobierno extranjero o admitirlo como socio de la empresa. A diferencia de la reglamentación previa, en la Ley se estipulaba que si alguna concesión era declarada caduca, los concesionarios perdían tanto el derecho de explotación como el depósito realizado en la Tesorería. De la misma forma, una vez que era declarada la caducidad de una concesión esta entraría en un procedimiento de subasta pública y sería asignada al mejor postor, es decir aquel que presentara las seguridades para llevarla a término.

Si bien las empresas concesionarias estaban autorizadas para celebrar contratos con otras compañías estos tratos requerían por fuerza de la autorización de la Secretaría de Comunicaciones. La disposición muestra que si bien no se restringía la libertad de negociación entre empresas quedaba a consideración del gobierno, con lo que éste obtuvo el control sobre la consolidación de líneas ferroviarias que operaban dentro del país.

El capítulo cuarto (arts. 48-70) versaba sobre la nacionalidad y personalidad de las empresas, tema que como se ha visto fue de especial interés en el Porfiriato ya que con ello se aseguraba la soberanía y autonomía política del Estado mexicano frente a otros sobre sus vías de comunicación. Las compañías eran consideradas como mexicanas aunque uno o más de sus

miembros fuesen extranjeros, por lo que quedaba sujetas a la legislación federal sin autorización a hacer uso del derecho de extranjería en ningún momento.

Sobre acciones y bonos, la nueva legislación estipulaba reglas generales para su emisión. Dado que el sobreendeudamiento era uno de los principales riesgos de este derecho, la ley pretendía limitar la emisión de acciones y bonos según los presupuestos de planos y perfiles de toda la obra. A raíz de esa restricción se autorizó a las empresas a echar mano de otros medios legales –sin especificar cuáles– para hacerse de recursos. Es decir, el gobierno no pretendía eliminar los medios de financiamiento, sin embargo la intención era limitar las obligaciones emitidas posiblemente para evitar conflictos y reclamaciones futuras por falta de cumplimiento. En cuanto las hipotecas y contratos hechos en el exterior, la legislación determinó que deberían quedar sujetas a lo dispuesto en el Código Civil del Distrito Federal lo que concentraba su ordenamiento en las disposiciones federales reduciendo la competencia de los estados de la república en asuntos ferroviarios.

A cambio de las restricciones, las empresas seguirían gozando del derecho de expropiar terrenos y materiales de construcción de propiedad particular necesarios para la construcción y mantenimiento de la vía. No obstante, para evitar la invasión de otras vías de comunicación terrestres les estaba prohibido ocupar carreteras y caminos existentes. Como es posible notar, este capítulo trataba de establecer claramente la personalidad de las empresas, parte de su funcionamiento administrativo y definir con claridad algunos derechos.

El capítulo quinto versaba sobre franquicias y exenciones otorgadas a los concesionarios. Consecuente con lo dicho por Limantour, los capitales y propiedades de las empresas concesionadas gozarían de una exención de todo impuesto local o federal, a excepción del timbre, por un periodo de quince años. En cambio, las vías generales de comunicación gozarían de aquella exención por todo el tiempo de explotación. Si bien las empresas podrían importar libremente artículos para la construcción de las vías, la ley mencionaba que este derecho tendría una duración de cinco años, al tiempo que fijó con puntualidad los artículos libres de gravamen de materiales fijos para la vía (materiales rodantes, para telégrafos, vagones y miscelánea) es decir las empresas se sujetaban a las determinaciones de la Federación en cuanto a los materiales que podían importar libres de impuestos. A diferencia de lo dispuesto por los contratos, el derecho de libre importación se limitó al periodo de construcción y no se hizo extensivo al de

explotación, pues como ya se ha visto era de vital importancia para el gobierno promover la industria local.

Las reglas sobre subvenciones revelan la restricción del gobierno en cuanto a la erogación de capitales del erario público. Consecuente con lo dicho por Limantour, la Ley determinó que no se otorgarían subvenciones si no cabían dentro de las partidas del presupuesto de egresos correspondientes, a menos que por vía de caducidad o rescisión se liberaran capitales. Las subvenciones se pagarían en bonos de la deuda amortizable o de distinta denominación, por secciones de 100 kms aprobadas por la Secretaría de Comunicaciones y no se otorgarían prórrogas a los plazos para las exenciones de impuestos.

En cuanto a los derechos de propiedad de las empresas, la legislación confirmaba la cesión de terrenos de propiedad nacional por derecho de vía y para la construcción de los edificios relacionados con la explotación, así como de los criaderos metálicos encontrados en la construcción de la vía. Si la línea terminaba en puerto la empresa podría construir uno o más muelles. De esta manera se cumplía con lo dispuesto en el plan en cuanto a la aclaración de los derechos de propiedad de la empresa para evitar el entorpecimiento de la explotación de las vías.

El capítulo sexto que trataba sobre el reconocimiento y construcción de la vía, sujetaba a todas las líneas a los reglamentos generales publicados por la federación, tal como se hacía en el capítulo séptimo sobre la explotación de los ferrocarriles. En este último, la Ley confirmaba la conexión de líneas con otras, ya fuesen extranjeras o nacionales, así como su enlace con vías marítimas o fluviales, esto con el objetivo de dar mayor fluidez a al comercio interno y exterior.

En cuanto a las tarifas, las reglas generales a las que habían sujetarse eran:

I. Las tarifas, clasificaciones de efectos y las condiciones para el transporte serán aprobadas por la secretaría de comunicaciones y debidamente publicadas.
II. La aplicación de las tarifas, se hará siempre observando la más perfecta igualdad, excepto en los casos en que la ley autorice lo contrario
III. Todas las compañías de ferrocarriles deberán revisar sus tarifas y presentarlas a la Secretaría de comunicaciones para su aprobación cada tres años
IV. Si al ser revisadas las tarifas la Secretaría de Comunicaciones creyere que pueden ser rebajadas sin perjuicio de los intereses de la empresa y ésta no conviniera en la reducción, podrán sin embargo rebajarse hasta un diez por ciento garantizando a la empresa el aumento que por término medio haya habido en los cinco últimos años.

La cuestión tarifaria era el campo de contienda entre las empresas ferroviarias, ya que en tiempos de crisis tendían a rebajarlas o a favorecer artículos extranjeros sobre los mexicanos para acaparar transporte y mercados. La nueva Ley recuperó lo ya dicho sobre la autorización previa

de la Secretaría de Comunicaciones que requerían las tarifas establecidas por las empresas. Cabe mencionar que en 1898 el gobierno porfiriano había transformado el sistema tarifario del Ferrocarril Central. Si bien se respetaron los topes tarifarios establecidos en la concesión se establecieron doce clases numéricas y se eliminaron las tarifas especiales, con excepción de las aplicadas para algunos productos, así como la distinción de la distinción entre tarifas en carro por entero y de menos de carro por entero, aunado a que se estableció una diferencia en cuanto a las mercancías de importación, exportación y locales[10]. A decir de Sandra Kuntz, estas modificaciones incidieron en una elevación del costo del transporte ferroviario a través de la reclasificación de los productos y la gradualización de los descuentos basados en la distancia[11]. A partir de la política tarifaria aplicada en el caso del Ferrocarril Central, la legislación dispuso que las tarifas podían tener seis o más clases y debían aplicarse bajo el criterio de igualdad, aunque existirían casos de excepción con la intención de regular aquella diferencia entre clases, destino y procedencia.

El segundo punto a destacar en cuanto a las tarifas versaba sobre su reducción, ya que las empresas solían reducir los costos del transporte con el objeto de ofrecer precios competitivos y acaparar el transporte de tal o cual región. Dado que esta práctica se consideraba nociva puesto que a veces se incurría en una competencia desleal se eliminó a favor de la Federación, pues de esa manera el gobierno regularía entonces la competencia entre las distintas líneas ferroviarias. Las reglas para establecer las tarifas eran sobre base decreciente, con relación a las dificultades y gastos de tracción, sobre mercancías en carro por entero, sobre transportes a distancias cortas, sobre el valor de bultos de equipaje, sobre extensiones kilométricas a pasajeros y para trenes de retorno. Si bien buena parte de estas disposiciones se encontraban dispersas en los contratos, la ley estableció con detalle los procedimientos que habían de seguir las empresas para la definición de sus tarifas.

---

[10] Según Grunstein estas medidas tuvieron como objetivo aumentar el radio de circulación interno y permitir e incluso fomentar la competencia ferroviaria siempre y cuando no fuese ruinosa y estuviese debidamente supervisada y regulada. Arturo Grunstein, "¿Competencia o monopolio" Regulación y desarrollo ferrocarrilero en México 1885-1911", Sandra Kuntz y Paolo Riguzzi, *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950). Del surgimiento tardía al decaimiento precoz,* México, El Colegio Mexiquense, Ferrocarriles Nacionales de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1996, p. 174.

[11] Sandra Kuntz, "Ferrocarriles y mercado: tarifas , precios y tráfico ferroviario en el Porfiriato", Sandra Kuntz y Paolo Riguzzi, *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950). Del surgimiento tardía al decaimiento precoz,* México, El Colegio Mexiquense, Ferrocarriles Nacionales de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1996, pp. 134-135.

Delimitados los derechos de las empresas, la legislación procedió a definir en el capítulo octavo los derechos reservados a la nación. La nación gozaba de reducciones en las tarifas para los militares, empleados federales, agentes, comisionados, colonos e inmigrantes y efectos destinados al servicio público que se transportaran por ferrocarril. La conducción de correspondencia e impresos del gobierno se haría de manera gratuita. Así como la reducción a la mitad de la transmisión de mensajes telegráficos gubernamentales, al respecto el gobierno reafirmaba su derecho de colocar alambres telegráficos en los postes de la línea de la empresa. En cuanto a contribuciones, la nación estaba facultada para imponer un derecho de tránsito sobre pasajeros y mercancías. Además, en caso de guerra o defensa del país, la nación podía hacer uso de las vías para el transporte de tropas o declararlas fuera de servicio para evitar su uso por las naciones agresoras.

El capítulo noveno sobre la inspección del gobierno, a diferencia del *Reglamento* o las disposiciones subsecuentes, la ley estableció las facultades de la Secretaría de Comunicaciones en materia de ferrocarriles. Estas eran: la autorización para exigir de las empresas el debido cumplimiento de la concesión, leyes y reglamentos, procurar las reparaciones y renovaciones de vías, necesarias para mejorar el servicio; suspender el servicio del ferrocarril si no cumplían con las condiciones de seguridad; prohibir el uso de material rodante que no cumpliese con las normas de seguridad, dar instrucciones a los inspectores técnicos y administrativos. Resalta este punto pues es de advertir que las facultades de la Secretaría de Comunicaciones se concentraban más en los factores técnicos de las vías, esto porque de manera informal el centro de la política ferroviaria era en realidad la Secretaría de Hacienda, pues el titular de ésta era quien generalmente redactaba los contratos, concentrando el poder de decisión en cuanto al avance de la expansión ferroviaria. La ley también cedía facultades inspectoras a la Secretaría de Hacienda, pues tenía el derecho de supervisar el servicio de los ferrocarriles en cualquier momento y en cualquier punto de la república, bajo el argumento –utilizado con frecuencia– que era en beneficio de los intereses del público, en este caso en particular para evitar fraudes o abusos por parte de los administradores de las líneas férreas.

De igual manera que el *Reglamento* separó las supervisión técnica y la administrativa, en la Ley la primera continuó a cargo de ingenieros, mientras que la segunda sería realizada por comisarios, todos designados por la Secretaría de Hacienda. De la misma forma que los costos de la inspección sobre la banca estaba a cargo de las instituciones de crédito a las que se obligaba a

depositar en la Tesorería un monto de $3 000, las empresas del ferrocarril debían cubrir los montos de inspección mediante la formación de un fondo especial resguardado por la Secretaría de Comunicaciones.

Los ingenieros tenían como tarea la supervisión de la construcción de la obra según los proyectos y las modificaciones realizados, para lo cual la empresa debía proporcionarle toda la información sobre construcción de la vía, mantenimiento, seguridad y material fijo y móvil. Además, los inspectores técnicos debían realizar estadísticas sobre el material, movimiento de los trenes y accidentes ocurridos.

Los comisarios o inspectores administrativos estaban encargados de la supervisión de todo aquello concerniente a la explotación comercial de la vía, las relaciones con el público y los empleados de la empresa. De ahí que como parte de sus funciones estaban examinar las propuestas tarifarias así como la aplicación de tarifas y cuotas, revisar los convenios con otras empresas, vigilar el buen servicio de los trenes, el cumplimiento de los estatutos de las compañías, sus operaciones financieras y la emisión de acciones y bonos, así como dar cuenta mensualmente de todo ello a la Secretaría de Comunicaciones. Sobre la inspección, la Ley redistribuyó las facultades de comisarios e ingenieros, ya que en el *Reglamento* existía un traslape de funciones, en especial lo referido a la revisión y aplicación de tarifas.

Finalmente la Ley estableció que todas las concesiones anteriores a la misma estaban obligadas a su cumplimiento. Lo que significaba que las compañías debían modificar sus antiguas concesiones, establecer los topes tarifarios, así como hacer el depósito correspondiente para el pago de los inspectores gubernamentales. Las concesiones subvencionadas no podían pedir prórrogas de ningún tipo, pero si deseaban podían traspasar su derecho al subsidio a otras empresas siempre y cuando fuesen empresas organizadas para construir líneas de primera importancia o aquellas que fuesen consideradas de utilidad a juicio del gobierno. En caso que el gobierno decidiera otorgar una subvención establecería el máximo de kilómetros cubiertos por la misma.

La *Ley sobre ferrocarriles* de 1899 consolidó la nueva política restrictiva del gobierno bajo la égida de la Secretaría de Hacienda, incluso Limantour redactó el proyecto de la ley el cual fue dejado a consideración del titular de Comunicaciones quien incluyó las propuestas de su colega[12]. La "norma de conducta bien meditada" a la que se sujetó el gobierno para otorgar

[12] José Y. Limantour a Francisco Z. Mena, AHJYL. CDLIV.1ª.1883.32.8767.

concesiones y celebrar contratos de obras fue entonces ideada y formada en el seno de la Secretaría de Hacienda, la cual estaba interesada en racionar los recursos del gobierno así como controlar el comportamiento de las empresas y delimitar temporalmente sus derechos con el objeto de eliminar la influencia de la iniciativa individual en el avance de la expansión ferroviaria a favor de la Federación.

Reestructuración ferroviaria 1899-1903

Tanto el plan Limantour como la Ley de 1899 tuvieron algunos efectos que él esperaba en cuanto a la reducción de subvenciones y traspaso de unas concesiones a otras. De 1898 a 1899 fueron rescindidos catorce contratos de concesión porque los beneficiarios no habían comenzado las obras de reconocimiento de vía y trazo del trayecto o porque habían incurrido en caducidad por haber violado alguna otra disposición.

Consecuente con las disposiciones, en el mismo periodo fueron rescindidos 14 contratos, otorgadas 16 concesiones sin goce de subvención y se estipularon plazos específicos sin derecho a prórroga, para la culminación de la obra. Algunas concesiones existentes también estuvieron sujetas al cumplimiento de plazos para la conclusión de las obras, los cuales oscilaban de 4 a 10 años en dependencia de la longitud de la vía. A partir de lo registrado en la *Reseña Histórica* de la Secretaría de Comunicaciones, al parecer el gobierno pretendía que al menos a mediados de la siguiente década quedaran concluidas todas las líneas con o sin subvención[13].

En cuanto a la reestructuración de los términos de las concesiones, varias líneas estuvieron sujetas a la modificación de sus trayectos, mientras que algunas compañías renunciaron a construir y explotar ramales a los que se habían comprometido pero que no habían iniciado las obras, a cambio de la construcción de otros ramales[14].

Los sistemas tarifarios también sufrieron algunas modificaciones aunque no de manera uniforme puesto que como ya se mencionó, la compañía del Ferrocarril Central estableció una nueva organización en 12 clases diferenciales de base decreciente –que a la postre fue adoptada por varias compañías– mientras que otras empresas constructoras como la del Ferrocarril

[13] *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.

[14] El Ferrocarril Central renunció a construir y explotar las líneas de Pachuca y Tampico y las del sistema del Ferrocarril Carbonífero de Oaxaca a cambio de la autorización para construir una línea de Guadalajara a Colima; mientras que la compañía del Ferrocarril de Mérida a Peto renunció a construir los ramales a Muna y los Chenes a cambio de la autorización para construir un ramal a la Villa de Sotuta con el goce de una subvención por 66 km. Ibid.

Ometusco a Pachuca, Villa de Lerdo a San Pedro de la Colonia y Parral a Durango establecieron las 6 clases diferenciales como estaba dispuesto en la ley.

La reglamentación tarifaria resulta de especial interés puesto que aun cuando el objeto de la Ley era implementar un nuevo ordenamiento, según lo registrado en las *Reseñas Históricas* de la Secretaría de Comunicaciones, al parecer no sufrió cambios significativos. Tal parece que más bien la Ley había recogido las prácticas tarifarias, con excepción de la creación de *pools* entre las empresas.

La escasa efectividad de la legislación para controlar las oscilaciones tarifarias, así como la incapacidad de la Secretaría de Comunicaciones para atender todas las modificaciones propuestas por las empresas se hicieron evidentes cuando en 1901, a petición del secretario Francisco Z. Mena[15], el gobierno acordó la creación de la Comisión Revisora de Tarifas de Ferrocarriles como estrategia de vigilancia constante. Como una de sus primeras actividades, la nueva dependencia hizo un proyecto de ley sobre las tarifas en el que se fijaron reglas para el uso de tarifas y se tomaron en cuenta las responsabilidades de cada empresa así como de sus derechos y obligaciones, una vez que el proyecto estuvo listo, la Comisión lo envió a las empresas para que hicieran sus observaciones[16]. Finalmente la Secretaría de Comunicaciones estableció un reglamento para la formación de tarifas especiales al que debían sujetarse todas las empresas con concesión federal. El reglamento estipulaba que las tarifas especiales debían ser uniformes en todos los puntos de la línea, la duración de las tarifas aprobadas sería de tres años en los cuales no debía haber variación en las mismas, en los casos de vías férreas conectadas también debería aplicarse el criterio de uniformidad y finalmente si las propuestas de modificación no estaban acompañadas de las causas por las que se recomendaban, no serían consideradas por la Comisión para su estudio y aprobación[17]. La reglamentación de las tarifas era tan compleja que a decir de Limantour, unos años después, era necesario tener mucha flexibilidad para que éstas se ajustaran a las necesidades de la industria y el comercio.

---

[15] Francisco Z. Mena a José Y. Limantour, México, 30 junio 1900, AJYL, CDVLI.2ª.1900.1.14595.

[16] *Memoria presentada al Congreso de la Unión por el secretario de Estado y del despacho de Comunicaciones y Obras Públicas de la República Mexicana general Francisco Z. Mena. Corresponde a los años transcurridos de 1 de julio de 1891 a 30 de junio de 1896*, México, tip. Dir. Gral de Telégrafos, 1899.

[17] *Reglas a que deben sujetarse las empresas de ferrocarriles de concesión federal en la formación de las tarifas especiales*, México, Tip. Dir. Gral. de Telégrafos, 1901.

La aplicación del plan y la Ley propició el traspaso de unas líneas con otras;[18] aunque no he localizado información precisa al respecto, es posible que la preferencia por el traspaso de líneas hubiese tenido como finalidad la conclusión de las obras prometidas, ya que muchos de los concesionarios carecían de los medios necesarios para llevarlas a cabo aun con el apoyo del gobierno. Como se verá en el siguiente apartado el traspaso fue una de las estrategias más socorridas por las grandes compañías –principalmente las norteamericanas norteamericano– para acrecentar su presencia en el sistema ferroviario mexicano y acaparar el transporte de mercancías de los principales puertos del Golfo de México y el Pacífico.

Hacia la consolidación de una red ferroviaria mexicana. El Estado empresario

Si el principal interés de Limantour sobre el sistema ferroviario era el establecimiento de una reglamentación uniforme por la cual había de regirse y reportarle ahorros al erario público, con la entrada del nuevo siglo el interés del secretario experimentó un giro importante en el que la intervención de la Secretaría de Hacienda se volvió todavía más decidida, pues ya no se trataba solamente de regular el servicio del sistema sino de poner bajo administración del Estado líneas ferroviarias estratégicas, en el entendido de que era inminente la formación de monopolios extranjeros en territorio nacional.

Primeros pasos hacia la consolidación, 1902-1903

Durante 1902-1903 Limantour emprendió ciertas estrategias hacia la consolidación de una red ferroviaria en la que el Estado actuaría como accionista y empresario, es decir, la obtención de dos de las principales vías, a saber: el Ferrocarril Interoceánico y el Ferrocarril Nacional.

La transformación de las intenciones de Limantour estaban íntimamente ligadas con la fortaleza que habían cobrado las líneas troncales que conectaban a los principales mercados y

[18] En 1899 se traspasaron las siguientes líneas: Ferrocarril Tehuacán a Esperanza al Ferrocarril Mexicano del Sur; Ferrocarril de Campeche a Lerma a favor de la Cía. del Ferrocarril Urbano de Campeche; Ferrocarril Tlalmanalco a favor del F. Xico y San Rafael; Ferrocarril Matehuala a Río Verde al Ferrocarril Mexicano del Norte; Ferrocarril Tecolutla al Espinal a favor del Ferrocarril de Xico y San Rafael; Ferrocarril Córdoba a Tuxtepec a favor del Ferrocarril de Veracruz al Pacífico; Ferrocarril Industrial a Puebla a favor de Wernher, Beit y Cía. de Londres; Ferrocarriles Industriales al Ferrocarril Central; Ferrocarril Lerdo a Torreón a la Cía. de Tranvías de Lerdo; Ferrocarril Agrícola Córdoba a Motzorongo a favor del Ferrocarril Veracruz al Pacífico; Ferrocarril Cuautla a Chietla al Ferrocarril Interoceánico y el Ferrocarril Minas Nuevas a Juanota al Ferrocarril Parral y Durango.

ciudades del país con la frontera estadunidense, es decir, el Ferrocarril Central y el Ferrocarril Nacional. Ambas líneas poseían ubicaciones estratégicas a lo largo y ancho del país y concentraron el transporte de regiones mineras, agrícolas e industriales. La empresa constructora del Ferrocarril Central concluyó en escasos cuatro años (1880-1884) la obra de dos mil kilómetros de distancia que mediaba entre la ciudad de México al Paso del Norte[19]. A decir de Sandra Kuntz la empresa había terminado la parte principal de su programa a fines de la década pues en 1888 había concluido un ramal a Guadalajara y en 1889 comenzaba el funcionamiento del de Tampico. Es de resaltar que la prioridad del Ferrocarril Central era el control del comercio nacional e internacional desarrollado en el Golfo de México, en lo que concentró todos sus esfuerzos así como en el tendido de vías hacia centros mineros, esto último con ayuda de la inyección de capital que representó la presencia de H. Clay Pierce en la compañía a principios de los años noventa. A principios del siglo XX el Central comenzó a extender todavía más su influencia hacia puntos nodales del norte del país con el objetivo de establecer una vía directa entre éste y el Golfo, así como entre sus ramales y el Pacífico de ahí que éstos se dirigieran a los puertos de San Blas, Manzanillo y Acapulco. Igualmente incursionó en el sur y occidente con sus ramales hacia Guerrero, Jalisco y Michoacán.

El Ferrocarril Nacional también se erigió como uno de los sistemas más importantes del país, de la misma manera que el Central, el Nacional comunicaba al país con la frontera del norte sin embargo el hecho de que el ferrocarril era de vía angosta entorpecía la fluidez del comercio internacional. La Compañía experimentó distintos descalabros económicos por lo que hubo de reorganizarse en 1901 bajo el nombre "The National Railway Co. Of Mexico", con la participación de las casas bancarias Speyer Bros, Kuhn Loeb y Cía de Nueva York y Speyer Bros de Londres, cuyas actividades eran la emisión de bonos y establecimiento de contratos con banqueros para cambiar el ancho de la vía, adquirir nuevo material rodante, expandir las vías hacia el Golfo de México y comprar acciones suficientes para obtener predominio y control del Ferrocarril Internacional. Las modificaciones a este sistema resultaron provechosas para la compañía pues, a decir de Jaime Gurza, en pocos años duplicó sus ingresos, lo que hizo que se convirtiera en el principal competido del Central que al acrecentar sus deudas no estaba en condiciones de hacer mejoras en las vías.

---

[19] Sandra Kuntz, *Empresa extranjera y mercado interno. El Ferrocarril Central Mexicano (1880-1907),* México, El Colegio de México, 1995, pp. 84.

La expansión de las principales compañías fue vista con reticencia por parte de Limantour quien desde 1902 comenzó a formular un nuevo plan cuyo objetivo principal era evitar la formación de monopolios y el manejo del sistema ferroviario en el gobierno. Al respecto, el secretario mencionó a Santiago Méndez, que el principal inconveniente de los ferrocarriles del país era que estaban bajo la influencia de elementos externos que potencialmente podrían ser hostiles, por lo que de alguna manera había que procurar la asimilación de los intereses privados extranjeros al interés público nacional. Limantour mencionaba aquello sólo era posible si el Estado intervenía directamente para obtener el control total sobre las empresas ferroviarias extranjeras[20].

La cuestión era muy preocupante para el secretario, pues consideraba que se trataba de defender la soberanía política y económica mexicana pues había un peligro latente de la formación monopolios extranjeros con peso en las decisiones políticas de la nación, como en el caso de los Estados Unidos donde "se nota la considerable influencia que en la política tienen las grandes aglomeraciones de capital". A decir de Limantour había que actuar con premura pues la consolidación de monopolios en México controlados por extranjeros tenía el riesgo de incidir en la formación de un poder político alterno que de manera indirecta manejara el destino económico de la nación.

La intervención del gobierno mexicano para obtener el control de los ferrocarriles era para Limantour una necesidad imperiosa, ya que las empresas solo actuaban dirigidas por sus intereses, los cuales pocas veces concordaban con los de la nación en su conjunto. Entre los procedimientos desplegados por las empresas en detrimento del público, el secretario mencionó algunas irregularidades en torno al establecimiento de tarifas, como favorecer con bajas tarifas a las industrias que se establecían a lo largo de sus líneas, disminuir las tarifas en una dirección del tráfico e incrementarlas en la otra dirección para impedir que los productos de algunos lugares fueran conducidos a los de alguna región que favorecían, reducir las tarifas como estrategia de competencia con sus pares, a partir de aquellas prácticas el secretario mencionaba que "la tendencia de los ferrocarriles ha sido y es poner bajo su dependencia la industria y el comercio, hacer depender de ellos el desarrollo de la primera y las condiciones en que se ha de hacer el segundo, no siendo extraño en algunos casos que las dificultades se compliquen con cuestiones

[20] José Y. Limantour a Santiago Méndez, México 14 agosto 1902. CDLIV.2ª.1902.1.222.

de amor propio y con tendencias a la dominación y a que prevalezcan los movimientos de una voluntad imperiosa"[21].

Aquellas irregularidades aunadas al peligro de perder control político y económico fueron los catalizadores para una intervención directa del gobierno en el ámbito ferrocarrilero, y en específico de la Secretaría de Hacienda[22]. La estrategia a seguir era que el gobierno debía adquirir en principio una representación mayoritaria en el seno de las empresas ferroviarias más importantes puesto que esto le permitiría ejercer dominio sobre todas las demás, de esa manera evitaría la competencia desleal, encauzar el tráfico por vías naturales y el abaratamiento del costo del transporte en beneficio de la riqueza pública. Al respecto el secretario mencionó que "al tener el gobierno el carácter de accionista de una amplia red de vías férreas, se robustecía la fuerza del poder público, agregando a las facultades naturales de todo gobierno los derechos que puede ejercer una mayoría de votos en el seno de una empresa particular"[23].

La coyuntura para la concreción de los propósitos de Limantour se dio en 1902. Como se recordará, en aquel año el precio de la plata disminuyó estrepitosamente causando grandes estragos financieros a las compañías ferroviarias porque buena parte de los materiales importados necesarios para la explotación de las vías eran pagados en oro. Además, varias empresas circulaban sus bonos y acciones en el extranjero cuyos réditos tenían que ser cubiertos en moneda extranjera. Lo anterior no solo afectaba el servicio, pues las mejoras tenían que esperar para mejores tiempos, sino las utilidades de las empresas. La depreciación de la plata le reportó grandes pérdidas a algunas compañías, que utilizaron como estrategia la consolidación con líneas menores para aumentar su tráfico[24].

A decir de Limantour la consolidación de varias líneas competidoras no era *per se* peligrosa, el mayor riesgo residía en que para evitar mayores pérdidas aquellas convinieran en fusionarse en detrimento de los intereses nacionales. El secretario menciona que una vez que el Ferrocarril Nacional adquirió el Internacional, una línea de Monterrey a Matamoros, y el

---

[21] Ibid.

[22] Al respecto Limantour justificó esta injerencia de la siguiente manera: "Como la construcción y la explotación de vías férreas tienen una liga tan íntima con los intereses generales del comercio y con los ingresos y los gastos del Tesoro Público, la secretaría de mi cargo se ha ocupado desde hace tiempo, en el estudio de ciertos problemas que con ellas se relacionan y que afectan de un modo directo los mencionados ramos, colocados bajo la dependencia de la propia secretaría" *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.

[23] Ibid., p. 6.

[24] Jaime Gurza, *La política ferrocarrilera del gobierno*, Tip. Ofna. Imp. de Estampillas, México, 1911, pp. 42-50.

Ferrocarril Central compró la línea de Monterrey a Tampico y adquirió las concesiones para construir una vía directa de México a Tampico y otra de Monterrey a Torreón recibió la vista de "uno de los reyes de los ferrocarriles americanos" quien le expresó sus ideas para concentrar en una sola compañía el control de todos los ferrocarriles mexicanos[25]. Al conocer el plan de "nuestros temibles vecinos" Limantour mencionó

> Desde entonces comprendí la inminencia del peligro de que cayendo todas nuestras vías de comunicación en poder de un trust americano, los intereses materiales del país y aun los poderes públicos quedarían dominados o por lo menos bajo la influencia de esa entidad colosal. Poco podemos hacer para librarnos de este terrible yugo pero he creído que estábamos en la obligación de intentar cuanto fuese susceptible de robustecer la acción del gobierno y así es como pensé primero en construir la línea de México a Tampico con la participación del gobierno, y cuando hube de abandonar este pensamiento por la compra que el Central hizo de la concesión de Honey para el mismo objeto, me fijé definitivamente en las dos líneas que ponen en comunicación esta capital con el puerto de Veracruz[26].

El Ferrocarril Mexicano no era la opción más deseada para Limantour puesto que tenía demasiadas complicaciones financieras, a su vez el Ferrocarril Interoceánico tenía menos deudas y resultaba más barata su explotación. A principios de la década el Ferrocarril Interoceánico emitió por partes una cantidad de £1 000 000 en bonos de 4 ½% denominados *second debentures stock*. Fue entonces cuando el gobierno, representado por el secretario de Hacienda, comenzó las gestiones para actuar como empresario y hacerse del control de aquella vía. Esto porque a decir de Limantour no solo corrían muchos rumores en la esfera financiera que algunas empresas extranjeras estaban interesadas en la compra de aquellas acciones, sino que no había medios legales para evitar la coalición, puesto que ni el *Reglamento* de 1883, la *Ley de Ferrocarriles* o la misma Constitución reglamentaban la intervención del gobierno en aquellos tratos entre particulares, por lo que el gobierno tuvo que "usar de los mismos procedimientos de las empresas

[25] A decir de Arturo Grunstein, las sospechas de Limantour en cuanto a la consolidación y monopolización de las líneas mexicanas en manos norteamericanas estaban de cierto modo fundamentadas, puesto que en los primeros años del siglo XX se había llevado a cabo una ola de fusiones y adquisiciones en Estados Unidos "resultado de las pugnas entre los sistemas encabezados por Harrimano, Gould, los hermanos Moore-Reid y el grupo de origen bostoniano del gran ferrocarril en Santa Fe en Estados Unidos" que se dirigía hacia el sur. Arturo Grunstein, "Nacionalista porfiriano o "científico extranjerista"? Limantour y la consolidación ferroviaria en la crisis del Antiguo Régimen y el estallido de la revolución", ponencia presentada en XIII Reunión de historiadores de México, Estados Unidos y Canadá, Querétaro, 2010, p. 10.

[26] José Y. Limantour a Luis Camacho, México, 24 septiembre 1902, AJYL, CDLIV.2ª.1902.8.22.

absorbentes, aunque con distinto fin, pues en lugar de ejercerse la influencia dominadora en busca de un lucro particular, debía hacerse valer en beneficio del público"[27]

La negociación para obtener las acciones del Ferrocarril Interoceánico fue ardua y complicada, ya que el principal competidor del gobierno la compañía Speyer estaba dispuesto a disputar por todos los medios el control de la línea. Las negociaciones comenzaron en septiembre de 1902, Luis Camacho –agente financiero de México y Londres–, así como Chandos Stanhope, involucrado en la construcción del Ferrocarril de Tehuantepec y amigo cercano de Limantour, fueron los encargados de llevar a cabo labores de cabildeo y envío de información al secretario.

La primera propuesta al gobierno vino del Ferrocarril Nacional cuyos concesionarios pretendían vender al gobierno 20 millones de *preferred stock* del ferrocarril para establecer una asociación con el gobierno y contrarrestar la influencia del Central en el sistema ferroviario, a cambio pedían la ayuda del gobierno para adquirir el control del Interoceánico[28]. Cabe señalar que hasta el momento, Limantour no había revelado su intención de comprar las acciones del Interoceánico, puesto que una de sus estrategias principales fue actuar con sigilo. En ese sentido el cabildeo de Luis Camacho resultó central en el conocimiento de las intenciones de la casa Speyer, quien al recibir la negativa del gobierno y sospechar sobre sus planes declaró al funcionario que si el gobierno quería las acciones estaba dispuesto a luchar contra él, por lo que Camacho advirtió a Limantour que "la batalla pues será ruda". El secretario le encomendó a Camacho el análisis de todos los medios de los que Speyer se podía valer para luchar contra el gobierno y los elementos que éste podía disponer para imponerse, puesto que de ninguna manera podía permitir que la compañía obtuviera el control absoluto del Interoceánico[29].

Camacho consultó a Stanhope sobre las posibilidades de éxito del gobierno en el negocio, quien le comentó que probablemente Speyer se retiraría de la lucha al conocer los propósitos del gobierno. No obstante, Camacho mencionó a Limantour que tenía suficientes razones para pensar de modo contrario pues había tenido una segunda entrevista con la compañía en la que al parecer todo indicaba que si el gobierno no entraba en tratos con la misma reaccionaría rápidamente.

---

[27] *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. 6.

[28] Luis Camacho a José Y. Limantour, Londres, 2 septiembre 1902, AJYL, CDLIV.2ª.1902.8.22. Luis Camacho a José Y. Limantour, Londres, 4 septiembre 1902, AJYL, CDLIV.2ª.1902.8.23.

[29] José Y. Limantour a Luis Camacho, México, 8 septiembre 1902, AJYL, CDLIV.2ª.1902.8.22.

Incluso el agente calculó que la compañía ofrecería un 83% por los *second debenture stock*, de ahí que recomendase a Limantour el establecimiento de un arreglo con Speyer.

Aunque la idea del arreglo estuvo vigente por unos días, tal parece que la casa bancaria conoció de algún modo el objetivo del gobierno mexicano y, previas evasivas ante la supuesta insistencia de Camacho por lograr un acuerdo, envió una propuesta en pliego sellado a la Junta del Interoceánico con la condición que se abriese si ésta se comprometía a venderle el millón de bonos al 4 ½% al mejor precio ofrecido por otros postores. Los directores del Interoceánico decidieron regresar el sobre cerrado de Speyer y aplazar el día para recibir nuevas propuestas sin condiciones de ningún tipo. Según Camacho "esta decisión, aunque muy natural debido a la soga que los señores Speyer se pasaron ellos mismos al cuello con sus imperiosas condiciones fue el primer fracaso para ellos, sobre todo después que supieron que en esa junta no había yo todavía presentado proposición alguna"[30].

A partir del curso de las negociaciones y de la posible propuesta de la casa Speyer, Limantour encomendó a Camacho estudiar si verdaderamente la compra de aquel millón de libras aseguraba el control y la capacidad votante del gobierno en la Junta, así como conocer la opinión de los directivos del Interoceánico sobre la posible preponderancia del mismo en la compañía. A partir de una consultoría hecha con distintos abogados, Camacho respondió que en efecto la concentración en una sola empresa de las acciones aseguraban poder votante y dominio absoluto; sobre las tendencias de los directivos había opiniones encontradas, y aunque aparentemente había varios a favor del gobierno mexicano, tal parecía que la decisión estaba simplemente a favor del mejor postor. Finalmente el agente recomendó a Limantour que el gobierno debía ofrecer al menos 90% de las acciones para asegurar el éxito de la operación.

La decisión final de Limantour fue autorizar a Camacho el ofrecimiento de 90 1/8% por el millón de *debentures*, los cuales serían pagados parcialmente con los fondos invertidos del gobierno en bonos del tesoro y los depósitos disponibles en las casas Glyn Mills Currie & Co. y Bleichroeder, mientras que el gobierno buscaba la manera de cubrir el total del monto. Autorizado Camacho para la presentación de la propuesta mexicana, minutos antes de su entrega, un representante de la casa Speyer se entrevistó con el agente para establecer nuevos términos y negociar un acuerdo con el gobierno mexicano en cuanto al control de la línea disputada, a decir

[30] Luis Camacho a José Y. Limantour, Londres, 24 septiembre 1902, AJYL, CDLIV.2ª.1902.8.23.

de Camacho el verdadero propósito de esta visita fue conocer la propuesta del gobierno y mejorarla puesto que la casa intuía un posible fracaso.

Finalmente el gobierno se vio favorecido en la negociación puesto que la casa Speyer había ofrecido solamente el 90%. El gobierno mexicano salió victorioso de "una lucha tenaz y astuta", y aunque la operación significaba un fuerte desembolso, tanto Limantour como Camacho pensaron que se trataba de un sacrificio necesario en pos de la defensa de los intereses nacionales. Una vez que la junta ratificó la venta a favor del gobierno, Limantour pidió a Camacho que dejara bien claro a la casa Speyer que la acción era meramente defensiva y que no buscaba establecer relaciones hostiles con ninguna empresa ferrocarrilera o influir sobre el manejo y explotación de las vías[31].

La compra de acciones del Ferrocarril Interoceánico era parte de un plan que tenía como miras la expansión de la acción del gobierno en el sistema ferroviario, pues a decir de Limantour

> si la adquisición de la dirección de los negocios del Ferrocarril Interoceánico queda como un hecho aislado me parece que poca influencia tendrá ese hecho en el movimiento general del tráfico en el país. Si ese hecho se considera como el principio de un sistema que tienda a adquirir el manejo de otras líneas en caso de presentarse la oportunidad para ello, entonces considero que aquella adquisición es un hecho de mucha importancia[32].

La oportunidad se presentó tiempo después de la adquisición del Interoceánico, Limantour no comenzó inmediatamente negociaciones con otras compañías pues consideraba que de hacerlo podría interpretarse como una señal de debilidad del gobierno mexicano ante la empresa Speyer, además en términos conciliadores el secretario quería "evitar que se atribuyese al gobierno el propósito de inaugurar una política activa y hasta de ataque a las compañías de ferrocarril existentes, o simplemente de hacer un ensayo de hacer un ensayo de administración directa de líneas férreas por el Estado"[33]. No obstante había dejado la puerta abierta para establecer un arreglo con el Ferrocarril Nacional cuyo principal propósito sería explotar mancomunadamente el Ferrocarril Nacional, el Internacional y el Interoceánico. La posibilidad de establecer un convenio estuvo a cargo de Chandos Stanhope quien remitió varios informes al secretario sobre el estado

[31] José Y. Limantour a Luis Camacho, México, 21 septiembre 1902, AJYL, CDLIV.2ª.1902.8.23.
[32] José Y. Limantour a Santiago Méndez, México, 14 agosto 1902, AJYL, CDLIV.2ª.1902.1.222.
[33] José Y. Limantour a Chandos Stanhope, México, 22 octubre 1902, AJYL, CDLIV.2ª.1902.7.84.

financiero del Ferrocarril Nacional, esto porque Limantour conocía los problemas económicos a los que se enfrentaba la empresa[34].

El arreglo proyectado no fue aceptado por Speyer por lo que el gobierno resolvió traspasar al Ferrocarril Nacional las acciones recientemente adquiridas del Interoceánico y se comprometió a no autorizar ninguna concesión en un radio de 50 kms de distancia que pudiese entrar en competencia con la compañía. A cambio, la empresa se comprometía a construir una vía de comunicación entre Monterrey y Matamoros y otras ciudades fronterizas para cubrir el servicio en la parte norte del país.

El trato reportó varios beneficios al gobierno pues en un solo proceso de negociación obtuvo el control de las líneas del Ferrocarril Interoceánico, el Ferrocarril Nacional y el Internacional pues recibió la mitad de las propiedades por esta última coalición. El monto de la operación ascendió a 9 000 000 dólares, una parte de fue cubierta con las acciones del Interoceánico que representaban 4 500 000 dólares, de las cuales algunas fueron postergadas o diferidas para su pago, mientras que otras fueron vendidas a un costo menor del nominal a cambio de varias concesiones a los accionistas. El pago restante se realizaría con los productos de la explotación de las tres líneas, con los fondos de reserva dispuestos en las casas Glyn Mills, Currie & Co. y Bleichroeder y la emisión de obligaciones del Tesoro a corto plazo (cuyo precio no fuese inferior a 97% y a un rédito de 4%), estas últimas sí constituían una nueva carga para el país, sin embargo Limantour consideraba que eran necesarias para cubrir el importe de las obras en ejecución[35]. El éxito de la operación fue evidente para el secretario cuando informó lo siguiente al presidente.

> Por virtud de dichos arreglos, el gobierno dispondrá de $12 000 000 aproximadamente, para la prosecución de las obras públicas ludidas, y a la vez ha obtenido, en muy poco tiempo y de una manera radical, la situación moral y pecuniaria que ambicionaba alcanzar en las tres empresas del Ferrocarril Nacional, del Ferrocarril Internacional y del Ferrocarril Interoceánico, ha robustecido la acción del poder público respecto a todas las

[34] Limantour dio las siguientes bases a Stanhope para la realización de sus estudios y lograr la consolidación de las vías: 1. evitar que los ferrocarriles usando de los derechos que les dan sus concesiones puedan, por medio de combinaciones aumentar los fletes en perjuicio de los intereses generales del país. 2. Hacer imposible la consolidación del Interoceánico y también la del Nacional con el Ferrocarril Central y 3. Que el gobierno tenga a su disposición la manera de adquirir desde luego o más tarde el control del Ferrocarril Nacional. José Y. Limantour a Chandos Stanhope, México, 17 octubre 1902, AJYL, CDLIV.2ª.1902.7.84.

[35] *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. de Estampillas, 1903, p. 10. *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1902-1903*.

> demás líneas férreas, y ha alejado para siempre el peligro de una consolidación formidable de intereses particulares que nos amenazaba[36].

La obtención del control de los tres sistemas ferroviarios fue el primer paso hacia la consolidación de todo el sistema de transporte bajo tutela del gobierno. Como se verá en el siguiente apartado, Limantour consideró que esta operación no fue del todo suficiente para contener el avance estadunidense que todavía tenía en su poder el control del Ferrocarril Central.

La nueva empresa estatal. Ferrocarriles Nacionales de México 1906-1908

Hacia 1903 el gobierno mexicano aseguró para sí el control del Ferrocarril Nacional, Internacional e Interoceánico. Como se ha visto, la compra de acciones de este último inició un proceso de consolidación del sistema ferroviario bajo auspicio del Estado, lo cual fue justificado con el argumento que se trataba de una acción a favor del interés público y nacional. A decir de Limantour, el embate estadunidense tenía que ser detenido mediante la transformación del papel del gobierno, de vigilante a regulador. De esa manera la negociación de 1903 inauguró una etapa en la que el gobierno mexicano se convirtió en accionista y empresario, etapa que culminó con la creación de la empresa mexicana Ferrocarriles Nacionales de México.

Tres años después de culminada la negociación con el Ferrocarril Nacional y el Interoceánico, Limantour comenzó las gestiones para fusionar el Ferrocarril Nacional con su principal competidor, el Ferrocarril Central, y completar el programa ferroviario cuyos objetivos eran proteger al país de las consecuencias de la concentración de líneas férreas en manos extranjeras, perfeccionar la red ferroviaria y facilitar la reorganización financiera de las compañías que se encontraban en una difícil situación económica.

El principal objetivo era eliminar el factor extranjero en el control del sistema ferroviario. Las medidas anteriormente tomadas por el gobierno mexicano constreñían la concreción de aquel propósito pues no se podía evitar el traspaso de unas líneas a otras, ya que esto se realizaba con una simple compra de acciones. El control de las tarifas también resultaba problemático puesto que de llevarse a cabo la consolidación en manos extranjeras, los fletes y las concesiones estarían sujetos más a las prevenciones de las empresas que a las del gobierno. Nuevamente para

[36] *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. de Estampillas, 1903, pp. 21-22.

Limantour se trataba de defender la soberanía política y económica del Estado mexicano por lo que tendría que actuar con cuidado y sigilo, ante posibles nuevas intenciones de las empresas estadunidenses para extender su esfera de poder.

La oportunidad para el secretario se dio cuando se hicieron evidentes los graves problemas financieros que enfrentaba el Ferrocarril Central, puesto que según Limantour la vulnerabilidad de la empresa podía ser aprovechada por otras compañías. Arturo Grunstein menciona que ante el posible colapso financiero del principal ferrocarril y la mayor empresa de México el secretario no podía permanecer pasivo[37]. La frágil situación financiera del ferrocarril fue un catalizador para que el Ejecutivo pidiera una autorización al legislativo para incorporar las propiedades del Ferrocarril Nacional al Central Mexicano. A diferencia de la petición previamente realizada para la compra de las acciones del Interoceánico, en esta ocasión Limantour promovió la creación de una sociedad mexicana por acciones en la que el gobierno tendría un número significativo que le aseguraba la obtención de la mayoría de votos en las asambleas generales. La creación de la empresa no significaba un desembolso de dinero, más bien se trataba de convertir los bonos gubernamentales del Ferrocarril Nacional en bonos hipotecarios[38]. Una vez autorizado por el Congreso, Limantour comenzó las negociaciones para establecer la nueva empresa cuya mayoría accionaria estaría bajo control estatal.

La Secretaría de Hacienda propuso pues a los directivos del Central el traspaso proyectado sobre las siguientes bases: consolidar todas las líneas del Ferrocarril Nacional y Central, que el gobierno obtuviera el control sin desembolso en efectivo o títulos de cualquier tipo, asegurar la cooperación de los principales acreedores, que el servicio de las deudas de la nueva compañía no superara a los productos netos anuales de las líneas unidas y sobre todo de nacionalizar las vías férreas. Para llevar a cabo el plan se buscó el establecimiento de un acuerdo entre empresa y gobierno, con la participación de las casas bancarias Kuhn Loeb & Co, Speyer & Co. Speyer Bros, Landeburg Thalman & Co, Berliner Hadelsgesellschaft y el Banco für Handel und Industrie, cuya tarea sería la de proporcionar fondos y convertir las acciones y bonos de los dos

---

[37] Arturo Grunstein "¿Competencia o monopolio? Regulación y desarrollo ferrocarrilero en México, 1885-1911", Sandra Kuntz y Paolo Riguzzi (coords), *Ferrocarriles y vida económica en México, (1850-1950). Del surgimiento tardío al decaimiento precoz,* México, El Colegio Mexiquense, 1996, p. 190.

[38] *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. Estampillas, 1908, pp. 63-64.

ferrocarriles en acciones de la nueva compañía mexicana[39]. Cabe señalar que si bien la autorización del Congreso se dio en 1906, la empresa fue constituida en 1908 en buena medida a causa de la crisis financiera que aquejaba los principales mercados del mundo.

La Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México fue establecida en marzo de 1908, con una extensión de 11 404 kms de vías férreas. El capital de la nueva empresa era de $460 000 000 y estaba autorizada la emisión de bonos garantizados con las propiedades y concesiones de la misma, por lo que se trataba de bonos hipotecarios. Dado que las acciones de las empresas fusionadas eran de distinto tipo, fue necesario realizar una nueva clasificación de las mismas con nuevos compromisos y beneficios entre las que destacaron las acciones pertenecientes al gobierno las cuales ascendían al 47% de total. Esta mayoría relativa le aseguraba al gobierno la elección de los miembros de la Junta Directiva General y las particulares del Ferrocarril Interoceánico y del Internacional. A decir de Limantour aunque el gobierno tenía la mayoría de las acciones que le permitía tomar decisiones como parte de la Junta Directiva de la compañía, la excesiva intervención resultaba nociva pues

> hay que decirlo de una vez por todas: el bien del país debe buscarse por cuantos medios honrados y legales están al alcance del poder público y sería una monstruosidad, para juzgar lo que conviene a los intereses de la nación no aplicar más criterio que el deseo de obtener dividendos o el diametralmente opuesto, de sacrificar a las empresas porteadoras en aras de otros dioses arrojando al propio tiempo al abismo los dineros y el crédito y de la república[40].

La Junta Directiva, encabezada por el secretario de Hacienda en representación del gobierno federal, tenía todas las facultades para dirigir y administrar los negocios de la compañía, como la organización del servicio, el nombramientos de los empleados, y las relaciones con el público entre otras. Al parecer Limantour quería garantizar cierta autonomía de acción por la posible desconfianza de la injerencia del gobierno en los asuntos de la empresa. Esto porque según el secretario, el interés del gobierno no era necesariamente interferir en la administración del sistema ferroviario, más bien se trataba de arrebatarle el control a los estadunidenses, de ahí que mencionara lo siguiente a la casa Speyer cuando se le preguntó si seguía en pie su insistencia en que la nueva compañía fuese mexicana: "le contesté que este era un punto sobre el cual debía

---

[39] José Y. Limantour a Luis Camacho, México, 30 julio 1907, AJYL, CDLIV.2ª.1907.13.7.

[40] *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. Estampillas, 1908, p. 58.

yo hacer fuerza de vela porque a los ojos del mayor número de mexicanos, el más grande aliciente que presentaba la proyectada fusión del Ferrocarril Central con el Ferrocarril Nacional era precisamente la desaparición de las compañías extranjeras"[41].

La constitución de Ferrocarriles Nacionales de México era la culminación de una lucha en defensa de los intereses nacionales frente a los extranjeros. Aunque la intervención del Estado en el sistema ferroviario fue debatida en la prensa de la época, Sandra Kuntz y Paolo Riguzzi mencionan que la mexicanización de los ferrocarriles se llevó a cabo en un ambiente internacional favorable a la consolidación de líneas bajo auspicio del Estado, por lo que en términos generales fue bien recibida, ya que incluso se llevó a cabo un proceso similar en Italia, Japón, China y Sudáfrica desde 1905 a 1910[42].

Consideraciones finales

La política ferroviaria de Limantour cambió de objetivos según las necesidades del momento al mismo tiempo que con el tiempo su tendencia fue más proclive a establecer un mayor control e intervención del gobierno en las redes de comunicación férreas. En la primera etapa es posible ver que conforme a su plan de economías presupuestales, el secretario desplegó una política que tendía a la obtención de ahorros en las subvenciones que se otorgaban en efectivo, estrategia que fue fortalecida con el cambio de aquellas por títulos de la deuda interior amortizable al 5%. La siguiente etapa estuvo condicionada por un deseo de establecer orden en las concesiones otorgadas por la Federación, tal como sucedería con la banca. Limantour pretendió establecer una nueva conducta gubernamental en la que prevalecerían las necesidades del país, más que las pretensiones de los concesionarios; de esa manera el secretario dispuso que solamente las vías de primera importancia se verían favorecidas por el gobierno, las líneas secundarias serían estudiadas para conocer tanto la viabilidad de conclusión de la obra como la capacidad financiera de los solicitantes. El plan Limantour se fijó entonces eliminar la liberalidad con la que habían sido otorgadas las concesiones ferroviarias en el pasado.

---

[41] José Y. Limantour a Eduardo Noetzlin, México, 6 diciembre 1907, AJYL, CDLIV.2ª.1907.13.15.

[42] Sandra Kuntz y Paolo Riguzzi, "Ferrocarriles Nacionales de México. La gran empresa de cabeza (1908-1937), Mario Cerutti (coord.), *Empresas y grupos empresariales en América Latina, España y Portugal,* Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2006, p. 119.

La entrada del nuevo siglo significó un cambio importante en la política ferroviaria limantouriana. Sobre la creencia que era inminente la pérdida de soberanía política y económica a favor de los grandes consorcios estadunidenses, el secretario se hizo de todos los medios posibles para controlar las principales líneas férreas y organizar una compañía netamente mexicana bajo tutela del Estado mexicano. José Y. Limantour siempre sostuvo que la intervención estatal era necesaria para proteger el interés público y nacional.

Archivos

AJYL Archivo José Yves Limantour
AGN Archivo General de la Nación
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas

Memorias e Informes

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. de Estampillas, 1903.

Informe del secretario de Hacienda y Crédito Público a las Cámaras Federales sobre el uso de las facultades conferidas al Ejecutivo de la Unión por la ley de 26 de diciembre de 1906 para la consolidación de los Ferrocarriles Nacional de México y Central Mexicano, México, Tip. Ofna. Imp. Estampillas, 1908.

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

Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año económico de 1 de julio de 1898 a 30 de junio de 1899, México, Tip. Ofna, Imp. Estampillas, 1902.

Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1902-1903.

Memoria presentada al Congreso de la Unión por el secretario de Estado y del despacho de Comunicaciones y Obras Públicas de la República Mexicana general Francisco Z. Mena. Corresponde a los años transcurridos de 1 de julio de 1891 a 30 de junio de 1896, México, tip. Dir. Gral de Telégrafos, 1899.

Reglas a que deben sujetarse las empresas de ferrocarriles de concesión federal en la formación de las tarifas especiales, México, Tip. Dir. Gral. de Telégrafos, 1901.

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

Bibliografía

Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*.

CONOLLY Priscilla, *El contratista de don Porfirio. Obra públicas, deuda y desarrollo desigual,* México, El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana, Fondo de Cultura Económica, 1997.

GRUNSTEIN Arturo, "¿Competencia o monopolio? Regulación y desarrollo ferrocarrilero en México, 1885-1911", Sandra Kuntz y Paolo Riguzzi (coords), *Ferrocarriles y vida económica en México, (1850-1950). Del surgimiento tardío al decaimiento precoz,* México, El Colegio Mexiquense, 1996.

"¿Competencia o monopolio" Regulación y desarrollo ferrrocarrilero en México 1885-1911", Sandra Kuntz y Paolo Riguzzi, *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950). Del surgimiento tardía al decaimiento precoz,* México, El Colegio Mexiquense, Ferrocarriles Nacionales de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1996.

"Nacionalista porfiriano o "científico extranjerista"? Limantour y la consolidación ferroviaria en la crisis del Antiguo Régimen y el estallido de la revolución", ponencia presentada en XIII Reunión de historiadores de México, Estados Unidos y Canadá, Querétaro, 2010,

GURZA Jaime, *La política ferrocarrilera del gobierno*, Tip. Ofna. Imp. de Estampillas, México, 1911.

LIMANTOUR José Yves, *Apuntes de mi vida pública,* México, Porrúa, 1965.

KUNTZ Sandra, *Empresa extranjera y mercado interno. El Ferrocarril Central Mexicano (1880-1907),* México, El Colegio de México, 1995.

"Ferrocarriles y mercado: tarifas , precios y tráfico ferroviario en el Porfiriato", Sandra Kuntz y Paolo Riguzzi, *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950). Del surgimiento tardía al decaimiento precoz,* México, El Colegio Mexiquense, Ferrocarriles Nacionales de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1996.

KUNTZ Sandra y Paolo Riguzzi, "Ferrocarriles Nacionales de México. La gran empresa de cabeza (1908-1937), Mario Cerutti (coord.), *Empresas y grupos empresariales en América Latina, España y Portugal,* Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2006.