

El Estado y el sector externo en México 1800-1910*

John H. Coatsworth

Introducción

En el México contemporáneo, ningún asunto ha llevado a mayores controversias en los últimos años que el papel del Estado y de la política gubernamental en la vida económica de la nación. No es pues de sorprender que los sociólogos e historiadores se hayan interesado una vez más en la historia de las relaciones entre el Estado y la economía. Puesto que los orígenes de la crisis económica que ha inspirado la polémica contemporánea se pueden encontrar en las relaciones económicas de México con el exterior, es natural que el trabajo histórico se enfoque hacia las relaciones entre el Estado y el sector de exportación.

El propósito de este artículo es esbozar brevemente el curso de la política del Estado y el cambio institucional de México durante el siglo XIX y analizar la relación entre los cambios políticos y la transformación estructural de la economía mexicana, en particular el crecimiento del sector externo. La primera parte describe los rasgos del crecimiento del sector de exportación de la economía mexicana desde la época colonial hasta el fin del porfiriato. La segunda parte se ocupa del Estado como actor económico y describe el curso del gasto gubernamental. En las tres últimas partes se discute cronológicamente la relación entre los sectores público y externo, empezando con el periodo colonial tardío. Concluye el artículo con comentarios sobre la necesidad de realizar más investigaciones en esta área.

I. El sector externo y la economía

El sector de comercio exterior de la economía mexicana no tuvo injerencia en el incremento del ingreso nacional de México sino hasta finales del siglo XIX. El cuadro I presenta datos que muestran el comercio exterior como un porcentaje de Producto Interno Bruto (PIB) en fechas de cota desde 1800 hasta 1910. Al empezar el siglo XIX, después de tres décadas de reformas borbónicas que intentaron incrementar la producción de metales preciosos y liberar el comercio exterior de restricciones anticuadas, las exportaciones de la Nueva España constituían sólo un 2.5% del PIB. Las exportaciones e importaciones sumaban únicamente el 7.2% del PIB. En contraste, las exportaciones en 1910 ascendieron al 17.5% del PIB, mientras que el total del comercio exterior superó el 30% del ingreso nacional.

El logro de la Independencia no afectó el desarrollo del sector externo para la economía mexicana. En relación con el del PIB, las exportaciones subieron de 2.5% en 1800 a más de 4% en 1845 y 1860, pero este incremento no es tan significativo como aparenta ser. El año

* Preparado para su presentación en la Junta de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Ciudad de México, septiembre de 1983. No se debe citar sin la autorización del autor.

de 1800 encontró a España en guerra y su comercio con las colonias del Nuevo Mundo fue interrumpido debido a las armadas hostiles y a los corsarios. Las exportaciones de la Nueva España en los 25 años comprendidos entre 1796 y 1820 fueron, en promedio, un 4.3% del PIB, aproximadamente igual al rendimiento del sector de exportación después de la Independencia. Por lo tanto de 1800 a poco después de 1860, el sector externo de la economía mexicana se mantuvo bajo. Mientras que la economía declinaba después de 1810, el sector de exportación declinó aproximadamente al mismo ritmo que la economía en su totalidad.

La primera evidencia de una transformación estructural aparece en la década de los años setenta. Al principio del porfiriato, las exportaciones habían doblado ya su proporción del PIB, subiendo de un 4.6% en 1860 a un 9.3% en 1877. Entre 1877 y 1910, las exportaciones se duplicaron una vez más como proporción del PIB. Entre 1860 y 1877 el total del comercio exterior creció de menos de 10 a casi 20 por ciento del PIB y aumentó nuevamente un medio más entre 1877 y 1910.

Estas cifras sugieren que el inmenso interés histórico en la producción para exportación y comercio exterior de la época colonial se han concentrado en una proporción relativamente pequeña de la actividad económica de la Nueva España. La industria minera, que ha recibido tanta atención, produjo únicamente el 8% del PIB de la Nueva España en 1800.¹ Después de la Independencia, éste cayó a 6.2% en 1845 y subió al 9.2% en 1860. La bonanza de la exportación de la época porfiriana no aumentó en absoluto la importancia de la industria minera. En

Cuadro I

El comercio exterior mexicano como un porcentaje del Producto Interno Bruto, 1800-1910

	<i>exportaciones</i>	<i>importaciones</i>	<i>total</i>
1800	2.5	4.7	7.2
1796-1820 (promedio)	4.3	3.8	8.1
1845 ^a	4.3	8.1	12.3
1860	4.6	5.2	9.8
1888	9.3	9.3 ^b	18.6
1895	13.6	10.3	23.9
1910	17.5	13.0	30.5

^a Los datos del PIB son de 1845; los del comercio exterior son de 1844.

^b No existe información de las importaciones; se asume que es igual a las exportaciones.

Fuentes: La información del PIB es de John H. Coatsworth, *Del retraso al subdesarrollo: la economía mexicana, 1800-1910*, (próximo a aparecer); la información de comercio exterior para 1796 a 1820 es de Lerdo de Tejada, *Comercio Exterior de México desde la Conquista hasta Hoy*, (México, 1967); los datos de 1844 se han tomado de Brantz Mayer, *México, Azteca, Español y Republicano*, (2 vols., Hartford, 1853), p. 99-100; la información de 1860 se ha tomado de José María Pérez Hernández, *Estadística de la República Mexicana*, (Guadalajara, 1862), p. 154-55; información de 1877 a 1910 es de El Colegio de México, *Estadísticas económicas del Porfiriato: Comercio Exterior, 1877-1911*, México, 1960, p. 44, 75.

¹ John H. Coatsworth, *Del Retraso al subdesarrollo: La economía mexicana, 1800-1910* (próximo a aparecer).

1910, la minería representaba un 8.4% del PIB, aproximadamente igual a su importancia al final de la época colonial. La manufactura artesanal empleó a más gente y produjo más riqueza en 1800 que todas las montañas argentíferas de la Nueva España. En 1910, la importancia de la industria minera fue igualmente eclipsada por el sector manufacturero.

Los temas principales que deben discutirse al analizar las relaciones entre el Estado y el sector externo se aclaran con estas cifras. Primero, sugieren que el problema principal que debe ser analizado al principio del siglo XIX no es la forma en que las reformas borbónicas tuvieron éxito al promover la producción minera y el comercio exterior, sino cuál fue la razón por la que fallaron; segundo, indican que a pesar del alboroto y la inestabilidad en la época de la Independencia, el sector externo no disminuyó su importancia en la economía; tercero, señalan que aun antes del golpe de Estado porfiriano tuvo lugar una expansión importante del sector externo y sugieren que una revisión de la época de la Reforma y aun del Segundo Imperio, podría ser importante para rastrear los orígenes de la transformación económica de México en el porfiriato. Finalmente, demuestran que ese periodo no solamente reprodujo la dependencia externa de la época colonial, sino que produjo un grado de dependencia en el sector externo sin precedente en la historia del país.

II. El Estado y la economía

La relación del Estado hacia la actividad económica en México sufrió una transformación profunda durante el siglo XIX. Sin embargo, esta transformación no es evidente en los datos que miden la importancia del Estado como actor económico. El cuadro II muestra datos de la proporción entre el gasto gubernamental y el ingreso nacional. En 1800, el gasto gubernamental total llegó a aproximadamente 7.8% del PIB. Sin embargo, una porción importante de las rentas acumuladas de la Nueva España fueron exportadas, sin compensación, para subsidiar el mando español sobre otras partes del imperio o para engrosar el tesoro real en Madrid. El gasto del gobierno en la Nueva España tuvo un monto no mayor que un 4.2% del PIB en 1800. Después de la Independencia, las rentas del gobierno como una proporción del PIB, en realidad aumentaron a 7.4% en 1845 y 6.8% en 1860. Así, durante el periodo de mayor inestabilidad de la política mexicana, los gobiernos republicanos pudieron cobrar impuestos aproximadamente en la misma proporción de las administraciones virreinales y, en realidad, gastaron un porcentaje más alto del ingreso nacional en la administración interna y la defensa. Aun en términos absolutos, los gobiernos mexicanos gastaron más que los virreyes de la Nueva España en tiempos de paz.²

Los datos del cuadro II muestran también que el gasto gubernamental en proporción al ingreso nacional alcanzó un punto culminante en la década de los años setenta. En 1877, primer año de la administración

² Esta declaración se aplica al periodo de paz internacional entre 1780 y 1790. Después de 1800 la administración colonial, bajo presión de España, aplicó una serie de decretos draconianos, incluyendo la consolidación de vales reales que elevaron las rentas públicas totales a niveles sin precedentes; John TePaske, *La real hacienda de Nueva España; La real caja de México (1576-1816)*, México, 1976.

Cuadro II

Gasto gubernamental como un porcentaje del Producto Interno Bruto, 1800-1910

1800 ^a	4.2
1845	7.4
1860	6.8
1877	11.2
1895	8.9
1910	7.2

^a Esta cifra no incluye las remesas netas fiscales a las tesorerías españolas fuera de la Nueva España. Los gastos públicos totales del gobierno, incluyendo estas remesas montaban hasta 7.8% del PIB.

Fuente: Coatsworth, *Del retraso al subdesarrollo*, cap. 1, 9.

de Díaz, el gasto del gobierno alcanzó el 11.2% del PIB, mayor que en cualquier año subsiguiente. De hecho, a lo largo del porfiriato, mientras que el gasto gubernamental se incrementó en términos absolutos, disminuyó uniformemente de manera proporcional al PIB. Para 1910, el gasto del gobierno había disminuido a 7.2% del PIB, cercano a los niveles coloniales y aproximadamente igual a la época de inestabilidad después de la Independencia.

Estas cifras del papel del gobierno como actor económico no son particularmente útiles para hacer el análisis de las relaciones entre el Estado y el sector de exportación. Sí sugieren, sin embargo, la necesidad de investigar más cuidadosamente tanto el Segundo Imperio, como la República restaurada, que lograron incrementar el gasto del gobierno mucho más allá de las proporciones históricas del PIB. En el porfiriato, los datos señalan una declinación constante de la injerencia directa del gobierno en los asuntos económicos, en agudo contraste con las tendencias en la política que se volvieron cada vez más intervencionistas, especialmente en la primera década de este siglo.

III. Ingresos y comercio exterior

La contabilidad de las administraciones virreinales no proporciona una imagen clara de la dependencia del fisco real sobre los impuestos del comercio exterior. En los años anteriores a que estallara la guerra de 1796, sin embargo, es claro que los impuestos del comercio exterior proveían una proporción relativamente pequeña de las rentas públicas. Las mayores fuentes de ingreso del gobierno eran el monopolio del tabaco y los tributos. La industria minera también aportaba una fuente importante de ingresos por medio de impuestos en la producción y derechos cobrados por la Real Casa de Moneda. Las reformas borbónicas redujeron las tasas de impuestos sobre el comercio internacional e incrementaron los ingresos públicos colectados dentro de las colonias. En México, como en otros sitios, los impuestos sobre el comercio exterior eran relativamente bajos.³

³ TePaske, *op. cit.*

Cuadro III

Impuestos sobre el Comercio Exterior como un porcentaje del total de las rentas públicas federales en México, 1823-1910

año	porcentaje	año	porcentaje
1823	20.8	1878 F	69.6
*		1879 F	51.7
1825	43.4	1880 F	70.2
1826 F	42.2	1881 F	58.9
1827 F	46.0	1882 F	58.9
1828 F	41.7	1883 F	58.3
1829 F	44.5	1884 F	53.5
1830 F	34.1	1885 F	51.1
1831 F	45.1	1886 F	55.0
1832 F	41.7	1887 F	55.8
1833 F	36.6	1888 F	56.1
1834 F	41.6	1889 F	55.7
1835 F	48.6	1890 F	57.7
1836 F	20.0	1891 F	55.3
1837 F	21.2	1892 F	54.8
1838 F	17.0	1893 F	45.8
1839	19.1	1894 F	41.1
1840	27.5	1895 F	44.4
1841	27.5	1896 F	46.2
1842	19.7	1897 F	45.0
1843	24.9	1898 F	43.3
1844	25.9	1899 F	46.6
1845	24.1	1900 F	45.3
1846	28.1	1901 F	43.7
*		1902 F	42.0
1848 F	25.9	1903 F	44.3
*		1904 F	42.0
1850 F	34.7	1905 F	42.5
1851 F	35.7	1906 F	46.2
1852 F	55.4	1907 F	46.7
1853 F	26.9	1908 F	47.7
1854 F	44.8	1909 F	39.1
1855 F	30.8	1910 F	44.5
1856 F	42.6		44.4
*			
1868 F	55.4		
1869 F	56.1		
1870 F	49.4		

Fuentes: Secretaría de Hacienda, *Memoria... 1870*, México, 1870, 67 p.; El Colegio de México, *Estadísticas Económicas del Porfiriato: Fuerza de Trabajo y Actividad por sectores*, México, n.d., p. 201, 323.

Nota: La letra F indica que la cifra corresponde al año fiscal que normalmente empezó el 1.º de julio.

El cuadro III proporciona información acerca del significado de los impuestos sobre el comercio exterior para la tesorería mexicana después de la Independencia. Debido a que estos impuestos conformaban una proporción mínima del ingreso del gobierno colonial, la información para el periodo de Independencia señala un notorio aumento en la dependencia del gobierno de las rentas sobre el comercio. Predeciblemente, la proporción del total de las rentas públicas federales de los impuestos del comercio exterior fue más considerable durante la administración liberal de Guadalupe Victoria en el decenio de 1820, y más baja durante el periodo del régimen conservador en los años treinta y cuarenta. El ingreso de tarifas también se incrementó como una proporción de las rentas públicas federales durante la década de los cincuenta y otra vez después de la restauración de la República. Durante el porfiriato, los impuestos del comercio exterior continuaron contribuyendo entre el 40 y 60 por ciento de las rentas públicas federales.

Aunque las administraciones conservadoras dependían menos de los impuestos del comercio exterior, existe poca evidencia que sugiera que los altos aranceles fueran el motivo. Los gobiernos conservadores antes de la guerra con los Estados Unidos de América no eran marcadamente proteccionistas en la política hacendaria. Los ingresos de los impuestos sobre el comercio exterior disminuyeron en proporción al ingreso total, debido a que ingresos extraordinarios por los préstamos, depósitos e indemnizaciones incrementaron el total. Durante casi todo el siglo XIX, bajo regímenes liberales y conservadores, los gobiernos mexicanos dependieron de tarifas moderadas para recabar las rentas públicas que necesitaban. Hasta la década de los años setenta, los productores mexicanos estaban mejor protegidos por los altos costos de transportación que por las tarifas gubernamentales. En el porfiriato, mientras que los ferrocarriles redujeron la protección natural, la caída del precio de la plata proporcionó una nueva fuente de respaldo en contra de las importaciones que competían contra la producción interna.⁴

La dependencia de los gobiernos federales mexicanos de impuestos sobre el comercio exterior a lo largo del siglo XIX, refleja la falla de los líderes nacionales, tanto liberales como conservadores, para crear una autoridad fiscal federal estable y claramente definida. Como Carmagnani ha señalado recientemente, esta falla de los conservadores en las décadas de los años treinta y cuarenta fue repetida por los liberales en la época de Juárez.⁵ En el porfiriato, el crecimiento económico proporcionó mayores rentas públicas federales sin tener que reformar el sistema fiscal. Sin embargo, como muestran las cifras, la falta de reformas al sistema tributario dejó al régimen porfiriano sin medios para incrementar las rentas públicas federales al mismo ritmo que estaba creciendo la economía.

IV. El Cambio institucional y el sector de exportación (1800-1860)

Durante la época colonial y las primeras cuatro décadas de la Independencia, el sector exportador mexicano falló en desarrollar el dinamismo

⁴ Luis Cordován, "Proteccionismo y libre camino en el México Independiente, 1821-1847", *Cuadernos Americanos*, núm. 175, 1970 p. 330-57; Robert Potash, *El Banco de Avío de México*, México, 1959. cap. 2.

⁵ Marcelo Carmagnani, "Finanze e Stato in Messico, 1820-80", *Nova Americana*, núm. 5, 1982, p. 175-213.

que caracterizó al del periodo posterior a la restauración de la República. Parte de la razón del fracaso para alcanzar los niveles modernos de dependencia externa se encuentra en el retraso general de la economía mexicana. En 1800, antes de la caída asociada en los últimos años de la colonia y los primeros de Independencia, el PIB de México per cápita era la mitad del de los Estados Unidos de América y un tercio del de Gran Bretaña.⁶ Obstáculos económicos, geográficos e institucionales al crecimiento económico bloquearon el desarrollo del sector externo junto con el resto de la economía. Las restricciones impuestas por el monopolio comercial español añadieron una carga extra a los productores de exportaciones. En otros trabajos he estimado el costo de este monopolio comercial en aproximadamente 3% del PIB para las dos últimas décadas del gobierno colonial.⁷ Como estos costos fueron impuestos al sector de exportaciones, pudieron haber desalentado la producción de exportación y causado un cambio de recursos hacia la producción para el mercado interno. De cualquier manera ese impacto se minimizó debido a los subsidios del gobierno a la industria minera, incluyendo exenciones tributarias, préstamos a tasas de interés bajo, precios reducidos de la pólvora y del azogue de los estancos reales, la creación del Tribunal de Minería y misiones de asistencia técnica.⁸ El efecto de estas medidas era regresar los recursos de otros sectores a la industria minera. Así es que el resultado neto de la legislación colonial sobre las exportaciones mineras no puede ser determinado sin un estudio cuantitativo más extenso. Otras exportaciones, principalmente de productos agrícolas, no recibieron subsidios y resintieron más la carga de las restricciones comerciales españolas. Los impuestos internos sobre los productos agrícolas eran, sin embargo, más ligeros que los impuestos a metales preciosos, de tal forma que los resultados netos de la política gubernamental en materia de exportaciones agrícolas es también imposible de cuantificar con precisión.

Después de la Independencia, el comercio directo con otras naciones eliminó los costos del monopolio comercial español. Para 1821, los subsidios gubernamentales a la industria minera se terminaron, como un resultado de la crisis fiscal que siguió a la revuelta de Hidalgo. Las relaciones coercitivas de trabajo que incrementaban la producción agrícola de exportación también se debilitaron. La carga del monopolio comercial español fue suprimida, pero también la promoción y protección del gobierno a la producción de exportación. El debilitamiento general de la economía después de 1810, las medidas tomadas contra los ciudadanos españoles después de la Independencia y el remolino político e intervenciones extranjeras de los siguientes años hicieron imposible tanto al gobierno como al sector de exportación recuperarse a los niveles alcanzados antes del estallido del movimiento independentista.

V. El Segundo Imperio y la República restaurada

Como se ve claramente en el cuadro I, la caída de la economía mexicana, después de la Independencia, no repercutió en cambios estructurales importantes en el patrón de la actividad económica. Si la economía

⁶ John H. Coatsworth, "Obstacles to Economic Growth in Nineteenth Century Mexico", *American Historical Review*, núm. 83, 1978, p. 81-83.

⁷ *Ibid.*, p. 84.

⁸ David Brading, *Miners and Merchants in Bourbon Mexico*, Cambridge, 1971, parte I.

hubiera simplemente revivido sin que se llevaran a cabo cambios estructurales, la importancia del sector externo hubiera quedado posteriormente tan limitada como lo había estado durante la época colonial. Sin embargo, para la década de los años setenta, las exportaciones crecían más rápidamente que el PIB y así continuaron a lo largo del Porfiriato.

Las causas de este cambio estructural no han sido exploradas a fondo por ningún historiador de economía. Obviamente, los factores económicos jugaron un papel importante en este cambio. La demanda externa de exportaciones mexicanas se incrementó uniformemente durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, pero la guerra civil y la intervención francesa amortiguaron la respuesta de los productores mexicanos. Cuando se restableció la República en 1867, había recursos subempleados y no utilizados disponibles en abundancia para lograr una rápida recuperación de la economía y de la producción para exportación. La demanda externa indujo a un crecimiento acelerado del sector exportador porque la demanda interna permaneció inicialmente deprimida por los efectos económicos de la guerra. Los factores económicos, por tanto, ayudan a explicar el rápido crecimiento del sector exportador en el decenio de 1870.

Sin embargo, los factores económicos por sí solos no pueden explicar ni la recuperación de la economía, ni el aún más rápido crecimiento del sector de exportación en la década anterior al golpe de Estado porfiriano. Los cambios institucionales de la época de la Reforma y del Segundo Imperio también contribuyeron al crecimiento económico. La monarquía de Maximiliano de Habsburgo en los años sesenta ha sido ignorada por la mayoría de los historiadores mexicanos. Sin embargo, recientemente, un número de investigadores ha visto este régimen bajo un nuevo enfoque. Tenenbaum ha argumentado que las políticas económicas de Maximiliano anticiparon las del régimen porfiriano.⁹ De hecho, la gran ironía de este periodo, como lo han reconocido los historiadores, fue la adopción por Maximiliano de muchas políticas liberales. Específicamente, el gobierno del Segundo Imperio utilizó préstamos extranjeros (primordialmente franceses) para promover la construcción de ferrocarriles y otros proyectos públicos, reconoció la expropiación liberal de formas precapitalistas de la tenencia de propiedad corporativa, e introdujo innovaciones en la legislación y las políticas económicas cuyo propósito era impulsar la actividad empresarial. Más importante aún fue la promulgación del Código Lares, el primer esfuerzo mexicano para reformar los anticuados códigos mercantiles españoles que continuaban dirigiendo las transacciones comerciales después de la Independencia.¹⁰ No es sorprendente que muchos liberales moderados, incluyendo a Justo Sierra, apoyaran al Segundo Imperio en sus primeros años.

Los logros del gobierno de Maximiliano fueron sólo parcialmente ignorados por la victoria liberal en 1867. El gobierno de Juárez suprimió el nuevo código comercial y rechazó muchas iniciativas imperiales en legislación y política, pero las diferencias más importantes entre las políticas económicas de los regímenes de Maximiliano y de Juárez fueron produc-

⁹ Bárbara Tenenbaum, "Humboldt's Heirs - Development Planning in Mexico under the Reform and the Empire", Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, 1982.

¹⁰ El Código Lares había sido promulgado, pero no aplicado de hecho durante periodos breves, por Santa Anna en 1854 y Miramón en 1860.

to de circunstancias más que de objetivos. Los regímenes de Juárez y de Lerdo de Tejada no tenían ningún patrón extranjero como Francia para consolidar proyectos de desarrollo a gran escala, aunque los dos esperaban atraer capital privado de los Estados Unidos de América. Juárez otorgó una mayor prioridad a completar la secularización del Estado que a la reforma de los códigos comerciales, porque la Iglesia preveía como una amenaza continua mientras que la necesidad de los capitalistas extranjeros de tener leyes de comercio más modernas era, aparentemente, menos importante. Los franceses se habían retirado y la presencia estadounidense todavía no era tan grande como lo sería más tarde.¹¹ Juárez y Lerdo se rehusaron a renegociar la deuda externa porque los acreedores europeos exigían que se reconocieran los préstamos hechos a Maximiliano. Buscaron acuerdos con los acreedores y demandantes de los Estados Unidos de América en lugar de los europeos. Juárez y Lerdo también consiguieron subsidios para terminar el indispensable Ferrocarril Mexicano de Veracruz a la Ciudad de México, sin importarles el hecho de que la mayoría de los accionistas de la compañía habían colaborado íntimamente con el régimen imperial. En otras áreas también las políticas imperiales y liberales fueron idénticas, incluyendo la política arancelaria y la ayuda para el mejoramiento de caminos y puertos. Con Matías Romero la Secretaría de Hacienda se reorganizó en el decenio de 1870 y la estructura tributaria fue simplificada y racionalizada; ambos proyectos emularon iniciativas del régimen imperial. En suma, muchos de los programas económicos del Segundo Imperio se convirtieron en políticas liberales después de 1867.¹²

El cambio más grande introducido por la restauración de la República en 1867 consistió en una relativa estabilidad y paz. Los regímenes de Juárez y Lerdo también llevaron a cabo el programa liberal de liquidar la "mano muerta" de propiedades corporativas y públicas con mayor celo y con más éxito que el del Segundo Imperio. Mientras que Maximiliano había rechazado las presiones para restablecer la propiedad de la Iglesia, su régimen no prosiguió la enajenación de tierras de los pueblos indígenas y no vendieron mucha tierra pública ni predios baldíos.¹³ Los gobiernos liberales continuaron la privatización de la propiedad corporativa y pública con fervor ideológico. La administración de Lerdo purgó el sistema judicial para asegurarse que se cumplirían las leyes de la Reforma contra las tenencias comunitarias. A la Secretaría de Fomento se le encargó la venta de las tierras públicas tan pronto como fuera posible; otra agencia aparte fue creada para dirigir las ventas. Fomento estableció precios bajos para las tierras públicas y expidió nuevos programas cada año. El celo con el cual los administradores liberales de la República restaurada y del porfiriato liquidaron el patrimonio nacional ha sido mal entendido por los historiadores. Estas políticas se diseñaron para liberar los recursos del país para su uso productivo. También fueron diseñadas para incrementar el apoyo público al liberalismo mediante la distribución de intereses en el nuevo régimen, tan ampliamente como fuera posi-

¹¹ John T. Vance, *A Guide to the Law and Legal Literature of Mexico*, Washington, 1945, cap. 1-2.

¹² Para la época de la República restaurada, véase Francisco Calderón, "La República restaurada: La vida Económica", en *Historia Moderna de México*, México, Daniel Cosío Villegas, ed., 1965.

¹³ Jan Bazant, *The Alienation of Church Wealth in Mexico*, Cambridge 1971; sobre las tierras públicas, véase Memoria del Ministerio de Fomento imperial para 1865; para las medidas liberales, las memorias de Fomento para 1868, 1869, 1873 y 1877.

ble. Los gobiernos liberales veían cada transferencia de propiedad pública o corporativa a empresarios privados como una victoria para el progreso y la modernización. En gran medida tuvieron razón. No sólo las ventas de tierras promovieron la actividad económica, sino que incrementaron un clima favorable para la actividad de negocios privados —exactamente lo que los liberales querían lograr—. En 1868-1869 solamente se vendieron 161 212 hectáreas de tierra pública a los intereses privados.¹⁴

Las circunstancias forzaron a que hubiera innovaciones en los regímenes de Juárez y Lerdo. La falta de capital extranjero para mejoras internas, especialmente para la construcción de ferrocarriles, forzó a los gobiernos liberales a buscar recursos internos para éste y otros adelantos. Una de las razones por las que el gasto del gobierno creció a una proporción tan grande del ingreso nacional en este periodo fue que aumentó rápidamente el número de los proyectos subsidiados y patrocinados por el gobierno. El gobierno federal reclutó la ayuda de los gobernadores de los estados en la promoción de ferrocarriles locales. Se otorgaron concesiones a los estados que las solicitaron junto con un subsidio federal para la construcción. Por lo tanto los gobernadores trataron de interesar a los empresarios locales para que tomaran dichos proyectos. Esta política tuvo éxito al promover el desarrollo de un cierto número de líneas ferroviarias locales en el centro del país. Sin embargo comparados con las construcciones posteriores financiadas por extranjeros, los resultados fueron bastante limitados. Excluyendo el Ferrocarril Mexicano, entre 1867 y 1877 solamente se construyeron 226 kms de vías en México.¹⁵

La mayor falla de la República restaurada se debió a que no reformaron los antiguos códigos legales del país. Las transacciones comerciales todavía eran legisladas por las ordenanzas de Bilbao y otras legislaciones españolas que databan de la Edad Media. La industria minera era regulada por el Código de Minería implantado en la Nueva España en 1796 y modificado ligeramente por la legislación en los años de 1820 que abolió el Tribunal de Minería y redujo las restricciones para la participación del capital y trabajo extranjeros en la industria. No existía ninguna legislación para definir y proteger a los bancos u otros prestamistas comerciales. En 1872, el Banco de Londres y México decidió cubrir la demanda y entró al mercado cubriendo préstamos hipotecarios. Dos años después el Banco suspendió los préstamos hipotecarios porque las leyes existentes y el ineficiente sistema judicial hacían imposible que los bancos pudieran liquidar cuentas con los deudores insolventes. Las grandes compañías se enfrentaron a enormes riesgos al operar en México en estas condiciones; solamente las compañías, como los ferrocarriles, que recibían concesiones especiales del Congreso, podían permitirse el lujo de invertir en México, a menos que se anticiparan ganancias excepcionalmente altas.¹⁶

El fracaso de la República restaurada para reformar su sistema legal y judicial se debió parcialmente a la falta de demanda de ese tipo de cambio. Casi ninguno de los empresarios mexicanos que operaban empresas a pequeña escala, con su precaución característica, tenía necesidad

¹⁴ John H. Coatsworth, "Railroads, Landholding, and Agrarian Protest in the Early Porfiriato", *Hispanic American Historical Review*, núm. 54, 1974, p. 66.

¹⁵ John H. Coatsworth, *Crecimiento contra desarrollo: El Impacto económico de los ferrocarriles en el Porfiriato*, México, ERA, 2a. ed. 1984, cap. 2.

¹⁶ Calderón, *op. cit.*

de una legislación que definiera y protegiera sociedades anónimas, por ejemplo. Los empresarios se daban cuenta de las necesidades de establecer conexiones políticas por medio de relaciones y favores para poder operar. Casi todas las empresas involucraban sociedades de dos o más empresarios con lazos familiares cercanos y nexos políticos afines. No fue sino hasta la administración de Manuel González (1880-1884) que se hizo sentir la necesidad de reformas legales y entonces las presiones e incentivos para la reforma vinieron del exterior del país.¹⁷

VI. El Porfiriato (1877-1910)

Circunstancias fortuitas llevaron a Porfirio Díaz a la presidencia de México precisamente cuando el crecimiento industrial en el Atlántico Norte estaba generando un rápido aumento en la demanda de materias primas de regiones menos desarrolladas y cuando el capital empezó a fluir en grandes cantidades para financiar la actividad económica en estas regiones. Tres tendencias principales caracterizan la política económica porfiriana desde finales de la década de los años setenta hasta los últimos años. Primero, el gobierno porfiriano continuó la campaña liberal para transferir los recursos de manos comunales y públicas a privadas; segundo, el régimen completó esta política con concesiones y, cuando era absolutamente inevitable, subsidios para promover la inversión privada en los proyectos de desarrollo; tercero, el gobierno modernizó los anticuados códigos legales del país a fin de otorgar la protección necesaria para los empresarios tanto nacionales como extranjeros.

El esfuerzo para transferir los recursos al sector privado aumentaron durante el porfiriato. Los recursos agrarios y mineros se convirtieron en inversiones más atractivas conforme se incrementaba la demanda externa y los ferrocarriles facilitaban el acceso. Entre 1877 y 1910 se vendieron 45.7 millones de hectáreas de tierras públicas para otorgárselas a particulares, a las compañías de tierras y las compañías deslindadoras y a los proyectos privados de colonización. Los recursos minerales e hidráulicos también fueron concesionados bajo condiciones generosas, a veces únicamente con la promesa de explotarlos.¹⁸

Las concesiones y contratos para obras públicas, incluyendo los ferrocarriles, también fueron concesionados en términos generosos. México evitó las dificultades experimentadas por países como Brasil y Argentina que tuvieron que garantizar una ganancia a los promotores de los ferrocarriles. Sin embargo, el gobierno otorgó subsidios a la construcción con un monto total hasta de la mitad del costo real de la construcción. A la mayoría de las compañías se les garantizó un monopolio en las rutas que atendían y casi toda petición razonable fue concedida. Entre 1877 y 1910 se construyeron 18 521 kms de ferrocarriles.¹⁹

La reforma de los códigos legales empezó con Manuel González y continuó después de que Díaz asumió el poder en 1884. Se promulgó un

¹⁷ Para un estudio de la actividad de negocios en esta época que demuestra la importancia de los lazos familiares y políticos, David W. Walker, *Kinship. Business and Politics: The Martinez del Río Family in Mexico, 1824-1864*, (Sin publicar, disertación para el Doctorado), The University of Chicago, 1981.

¹⁸ Sobre venta de terrenos, Robert Holden, "State Promotion of Private Land Ownership in Mexico, 1876-1910", (Documento sin publicar), University of Chicago, 1983.

¹⁹ Coatsworth, *Crecimiento, op. cit.*, p. 48.

nuevo código comercial en 1884 que fue revisado en 1887. Se expidió un nuevo código minero en 1883. Se continuaron reformas adicionales y una nueva legislación en los años de 1890. Estos códigos se llevaron a cabo en gran parte para otorgar incentivos y protecciones adicionales a las empresas extranjeras. También fueron influidas por el liberalismo del régimen. El Código Minero, por ejemplo, se convirtió en tema de controversia casi medio siglo después, cuando las compañías extranjeras afirmaron que sus concesiones otorgaban a los dueños de las minas un dominio absoluto sobre los recursos del subsuelo.²⁰

A todo lo largo del periodo desde la restauración de la República en 1867 hasta los finales del decenio de 1890, los regímenes liberales y porfirianos buscaron dinamizar la economía mexicana mediante estímulos a la inversión y a la apertura de mercados. A finales del siglo, sin embargo, estas políticas se enfrentaron a contradicciones que incitaron al régimen a adoptar políticas cada vez más intervencionistas hacia el sector externo. El primer paso en este proceso fue la nueva Ley Ferroviaria promulgada en 1899. Fue redactada por el ministro de Hacienda José Yves Limantour y contenía provisiones que restringían el número y tipo de nuevas concesiones que el gobierno otorgaría. Por primera vez, el régimen porfiriano definió sus propias prioridades en la construcción de nuevas líneas de ferrocarriles y ofreció subsidios más generosos para nuevas rutas en las regiones del país que aún estaban aisladas. Justo antes de que la nueva Ley fuera promulgada, el gobierno firmó un contrato con la compañía británica de Weetman Pearson, para completar un ferrocarril a través del istmo de Tehuantepec. La línea fue construida en su totalidad con fondos gubernamentales; su propósito era atraer el tráfico del ferrocarril panameño y ayudar al desarrollo del sur de México. Cuando se terminó, sin embargo, el Canal de Panamá ya se estaba construyendo y la línea de ferrocarril nunca concretó su temprana promesa.²¹

El gobierno porfiriano no podía sufragar ni tampoco quería construir otras rutas. No obstante, se dedicaron recursos para adquirir el control de muchas otras líneas existentes. En 1902, Limantour emitió otro informe del sistema ferroviario del país. Reportó que varias líneas construidas en la década de los años ochenta estaban al borde de la bancarrota. Existía el peligro de que estas líneas cayeran bajo el control de un "financiero" que trataría de elevar las tarifas mientras dejaba que el sistema se deteriorara. Limantour citó ejemplos de experiencias de los Estados Unidos de América para probar sus puntos de vista. Para que esto no ocurriera, propuso que el gobierno fuera autorizado para adquirir un interés mayoritario de las compañías en peligro. Con la aprobación del Congreso, dos terceras partes de las redes ferroviarias que habían sido contruidas por compañías privadas pasaron al control del gobierno entre 1902 y 1908. En este último año, el gobierno anunció la formación de una nueva compañía, Ferrocarriles Nacionales de México, para operar el sistema.²²

La actividad del gobierno se incrementó también en otras áreas. El miedo a quiebras bancarias inspirado en la depresión de 1893-1896 impulsó al gobierno a adoptar reglas más estrictas en el sistema bancario; la primera Ley Bancaria del país fue promulgada en 1897 y revisada en 1908.²³ Las dificultades que encontraron las compañías ferroviarias

²⁰ Vance, *op. cit.*

²¹ Coatsworth, *Crecimiento, op. cit.*, cap. 2.

²² *Ibid.*

²³ *Méxican Yearbook*, 1911, p. 95-102.

fueron atribuidas en parte a la devaluación del peso de plata. Para continuar atrayendo el crédito externo, una comisión gubernamental recomendó que México adoptara la paridad del oro. La reforma monetaria se llevó a cabo en 1905. La regularización del sistema bancario y monetario colocó instrumentos de política económica en manos del gobierno.²⁴

En la mayoría de los casos el activismo del gobierno fue promovido por los problemas que surgieron debido a las concesiones y políticas más liberales que había generado el régimen porfirista en sus albores. Intereses creados en los años setenta y ochenta cuando el gobierno dirigió todo su esfuerzo para atraer la inversión, empezaron a formar obstáculos reales o potenciales al crecimiento posterior. Un claro ejemplo de esto fue estudiado por William K. Meyer.²⁵ En los inicios del Porfiriato, una compañía de bienes raíces española adquirió una concesión que le otorgaba acceso ilimitado al agua del río Nazas a cambio de la construcción de un canal para atraer agua al área de La Laguna. La concesión tuvo éxito porque dio un incentivo seguro a la compañía. Sin embargo, para fines del siglo, nuevos terratenientes localizados corriente abajo del río Tlalhualilo no tenían suficiente suministro de agua para sus cosechas. La Compañía Tlalhualilo utilizaba agua pródigamente y reclamaba que su concesión le otorgaba el completo derecho a realizarlo así. Para poder permitir una mayor expansión del cultivo dentro de la región de La Laguna, el régimen de Díaz necesitaba modificar o abrogar la concesión de Tlalhualilo. Esta controversia continuó sin resolverse hasta el final del régimen de Díaz.

En las postrimerías del Porfiriato surgió una contradicción mucho más seria en cuanto a su política económica. Mientras que el gobierno perseguía políticas reguladoras crecientemente intervencionistas, fracasó en sobrellevar las limitaciones fiscales que se autoimpuso. El régimen de Díaz nunca superó la anticuada estructura fiscal que había heredado, ni tampoco podía permitirse incrementar los impuestos sin poner en peligro la confianza de los capitalistas extranjeros, o por lo menos eso se creía. De esta manera, mientras que el ingreso del gobierno sí aumentó en términos absolutos durante el Porfiriato, no se mantuvo a la par con el crecimiento de la economía y de los problemas sociales que engendró este crecimiento. En 1910, como se menciona más arriba, el gasto total del gobierno, en todos los niveles, fue solamente 7.2% del PIB. El gasto federal sumó únicamente 4.4% del PIB, similar al del gobierno colonial en 1800. Al mismo tiempo, como Topik lo ha puntualizado, el gobierno central brasileño gastó 13.4% del PIB en ese país, cuatro veces más que México, sin tomar en cuenta el hecho de que el régimen brasileño estaba menos centralizado que el mexicano. En el periodo 1907-1910, el gobierno central brasileño obtuvo el 61% del total de las rentas públicas del país (incluyendo las rentas públicas federales, estatales y municipales), mientras que en México, aproximadamente en el mismo periodo, el gobierno federal tuvo una ganancia de entre el 65 y 69 por ciento del total de las rentas públicas gubernamentales.²⁶

²⁴ Fernando Rosenzweig Hernández, "Moneda y Bancos", en Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna de México: El Porfiriato, la vida Económica*, México, 1968, vol. II.

²⁵ William K. Meyers, "Politics, Vested Rights, and Economic Growth in Porfirian Mexico: The Company Tlalhualilo in the Comarca Lagunera, 1885-1911", *Hispanic American Historical Review*, núm. 57, 1977, p. 425-454.

²⁶ Steven Topik, "State and Economy: Brazil under the Empire and Republic", ponencia presentada en el congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, México, 1983.

La relación entre los gobiernos de los estados y el Estado central en México, tema de debate y conflicto durante las primeras cuatro décadas después de la Independencia, cambió durante el curso del Porfiriato. Entre 1800-1881 y mediados del decenio de 1890, el gasto federal declinó como porcentaje del gasto total gubernamental en México de cerca del 70% a un mínimo de 54.1% en 1892. Para 1900 la porción federal se había recuperado a un 64.8%. Continuó elevándose hasta que excedió 71% en 1904 y fluctuó alrededor del 70% posteriormente. El cuadro IV muestra estos datos.

En resumen, el intervencionismo del gobierno porfiriano que empezó en 1890 quedó totalmente resquebrajado. El gobierno sí fue capaz de tomar el control del sistema de transportación, de reformar la legislación bancaria y monetaria y de colocar al país dentro de la paridad del oro; también logró incrementar su parte del total de las rentas por impuestos a costa de los gobiernos estatales y municipales. Al mismo tiempo, sin embargo, el porcentaje de los recursos de la nación que el sector público obtenía para gastos gubernamentales declinó constantemente llegando a su punto más bajo desde 1800. Sin el control de los recursos requeridos, el gobierno carecía de capacidad para responder al creciente desorden social que irrumpió después de 1905. Una respuesta efectiva hubiera requerido una política social y los recursos necesarios para hacerla factible. En vez de esto, el régimen recurrió a la represión. El ejército, después de todo, era un costo fijo.

VII. Conclusiones

Los términos de la discusión historiográfica de la relación entre el Estado mexicano y la economía requeriría algunas revisiones si la discusión se encauzara más allá de su estado actual. Ante todo es importante recordar que en la mayor parte de la historia mexicana, esto es, hasta mucho después de la revolución de 1910, el Estado mexicano controlaba sólo unos cuantos recursos. La estabilidad de los estados coloniales y porfirianos no estaba respaldada por gastos públicos cuantiosos, segundo, la importancia del sector externo en la economía de México se ha exagerado; antes del Porfiriato desempeñaba un papel relativamente mínimo en una economía que dependía sobre todo de factores internos. Tercero, es importante tener en mente, específicamente respecto a la época colonial que un estado activo no necesariamente promueve el crecimiento económico; el Estado colonial interpuso obstáculos a la actividad empresarial, de suma importancia. Cuarto, este análisis de la relación entre el Estado y la actividad económica subraya la importancia de la historia legal e institucional. Este aspecto del siglo XIX ha sido muy descuidado. La historia legal es posiblemente el campo de estudios más descuidado de la historia mexicana y la historia de la ley comercial es el más descuidado de la historia legal. Será imposible estimar la importancia del Segundo Imperio y el triunfo liberal en el México del siglo XIX hasta que este campo de trabajo sea retomado.

Finalmente, el Porfiriato destaca en este análisis como un periodo de discontinuidad tanto económica como institucional. La historiografía, aun después del magnífico trabajo de Cosío Villegas y sus colaboradores, todavía está imbuida de imágenes contradictorias del *laissez-faire* económico y de la represión política. Estas imágenes pueden pertenecer a fases diferentes de la historia del régimen. El liberalismo dogmático del decenio de 1880 dio cabida a más de una década de activismo bajo

el liderazgo de la elite científica y de sus colaboradores. Sin embargo, aún en la década de los años ochenta y el principio de la de los noventa, el gobierno se preocupó no solamente de la transferencia de recursos a manos privadas, sello de la revolución liberal, sino también de la promoción de proyectos ferroviarios que probaron ser la llave del crecimiento económico de la época, y en la transformación de los códigos e instituciones legales del país.

Las cualidades represivas del régimen, recalçadas por tantos historiadores, no fueron dominantes sino hasta después de 1905. La represión del régimen entre 1905 y 1910 era, en parte, producto de fallas del intervencionismo porfiriano. La Reforma monetaria de 1905, por ejemplo, fue un costoso error. De cualquier forma, aparte de la manipulación legislativa y financiera, la actividad porfiriana estuvo bastante limitada. Sin superar su falta de recursos, el régimen no pudo responder a la intranquilidad a la que se enfrentó en sus años finales. En todos los aspectos del régimen porfiriano desde los cambios institucionales de los años ochenta hasta la represión de la última quincena, lo que destaca por su novedad es la transformación en las relaciones entre el sector externo y el Estado. El sector externo llegó a tener una importancia decisiva que antes no tenía; es decir, por primera vez en la historia del país, el sector externo penetró profundamente tanto en la economía como en el Estado.