

Entre 1890 y 1910, muchos mexicanos y extranjeros invirtieron millones de pesos, dólares, marcos y libras esterlinas en industrias nacionales manufactureras por primera vez en la historia de la nación. Este comportamiento se debió, en parte, a las iniciativas de política económica adoptadas por el Estado mexicano entre 1887 y 1893. Estas políticas alteraron los incentivos orientados hacia inversionistas potenciales, provocando que algunos decidieran invertir en las manufacturas nacionales en lugar de en el sector exportador. ¿Por qué se adoptaron políticas pro-industriales? ¿Qué nos explica la dirección y la temporalidad de este cambio de políticas? En primer lugar, las ideas proteccionistas estuvieron presentes desde la independencia pero —paradójicamente— éstas se convirtieron en parte del discurso *liberal* dominante sólo en la década de 1880, cuando las elites gobernantes empezaron a concebir a la industria y no a las exportaciones como la mejor ruta hacia el progreso económico. En segundo lugar, un conjunto cambiante de contextos e intereses económicos favorecía cada vez más al proteccionismo en la década de 1880. Finalmente, el Estado Mexicano no contaba con la capacidad ni la autonomía para desarrollar y administrar políticas económicas proteccionistas sino hasta las postrimerías de la década de 1880. Entre 1887 y 1893 estos tres factores se conjugaron por primera vez, siendo el resultado un cambio hacia la promoción industrial.

• • • • •

Between 1890 and 1910 many Mexicans and foreigners invested millions of pesos, dollars, marks, and pounds in domestic manufacturing industries for the first time in the nation's history. One part of the explanation for this behavior lies in policy initiatives adopted by the Mexican state between 1887 and 1893. These altered incentives facing potential investors and induced some portion to bet on domestic manufacturing instead of the export sector. Why did the Porfirian regime adopt pro-industrial policies? What explains the direction and timing of this policy shift? First, protectionist ideas run through 19th century Mexico but —paradoxically— became part of the dominant liberal discourse only in the 1880s when governing elites increasingly conceived industry and not exports as the best path to economic progress. Second, a changing set of economic contexts and interests increasingly favored protectionism in the 1880s. Finally, the Mexican state had neither the capacity nor autonomy to craft and administer effective protectionist policies until the late 1880s. Between 1887 and 1893 all three factors came together for the first time; the result was a shift towards industrial promotion.

Recepción: 25/09/02 • Aceptación: 24/03/03

Visiones del futuro: la reorientación de la política económica en México, 1867-1893¹

EDWARD BEATTY
University of Notre Dame

En el transcurso del verano y otoño de 1892, funcionarios de la Secretaría de Fomento y la de Hacienda intercambiaron una serie de memorandos internos en los cuales debatían la protección de la industria nacional mexicana. Al responder a la petición de un particular que solicitaba imponer tarifas más altas a las importaciones, un funcionario de la Segunda Sección de Fomento expresó escepticismo. “Creo que deberíamos otorgar mayor importancia al tema agrícola que al industrial”, escribió este funcionario a su jefe, el secretario Manuel Fernández Leal, “deberíamos crear pri-

PALABRAS CLAVE:

•
POLÍTICA ECONÓMICA

•
IDEOLOGÍA

•
LIBERALISMO

•
INDUSTRIALIZACIÓN

•
PROTECCIONISMO

• • • • •
1 Más allá de las citas bibliográficas que aparecen en este trabajo, deseo ofrecer un agradecimiento a Graciela Márquez Colín, Paolo Riguzzi, Susan Gauss, Richard Weiner y a los dictaminadores anónimos de la revista. Por la traducción, gracias a Lara Mancuso, Xochitl Bada y al The Kellogg Institute of International Studies en la Universidad de Notre Dame.

mero, para después transformar”.² Pero Fernández Leal y otros en la secretaría no concordaban con esta posición. Por tanto, procedieron a redactar un contrato para estos casos, el cual confería protección especial a los solicitantes y lo enviaron al Congreso para su aprobación. Mientras tanto, el secretario de Hacienda Matías Romero se manifestó en contra de tal contrato. Hacienda no se oponía a la idea de la protección industrial, explicaba él, sólo a los acuerdos especiales con los solicitantes que “limitaban la habilidad del gobierno para establecer independientemente sus objetivos generales sobre la política industrial”.³ ¿Cuáles eran esos objetivos? “Todas las medidas para fomentar nuevas industrias”, continuó Matías Romero, deberían llevarse a cabo a través de un ajuste general de los aranceles en las materias primas y en los productos importados que competían con el mercado nacional. Todos los esfuerzos para proteger la industria nacional no deberían conferir “un carácter exclusivo” o una ventaja indebida a alguna empresa o persona. Los funcionarios de Fomento estuvieron rápidamente de acuerdo y procedieron a redactar una legislación para establecer “bases uniformes” con el fin de “estimular la creación de nuevas industrias”.⁴

Lo que es más impresionante en este intercambio de memorandos es el consenso generalizado entre las elites gobernantes sobre la conveniencia de promover el “desarrollo de una industria nacional”.⁵ Pese a que algunos funcionarios dentro de las dos secretarías argumentaron que esta protección no debería perjudicar los intereses de lo que ellos consideraban la verdadera fuente de riqueza mexicana —sus recursos naturales y especialmente la agricultura— sus objeciones fueron rápidamente rechazadas en un debate abierto. La protección de la industria manufacturera nacional, explicaban los funcionarios de Fomento en una carta dirigida a Matías Romero, debería “fomentar nuestra riqueza nacional y contribuir al desarrollo del ingreso nacional”.⁶ La perspectiva preponderante al



2 Los memorandos departamentales aquí citados se encuentran en el Archivo General de la Nación (en adelante AGN), ramo: Industrias Nuevas, caja 1, exps. 1, 8 y 15.

3 26 de agosto, 23 de noviembre y 10 de octubre de 1892, *ibid.*, exps. 1 y 8.

4 7 de diciembre de 1892, *ibid.*, exp. 8, Secretaría de Fomento, *Memoria: 1892-1896*, México, Imprenta de la Secretaría de Fomento, 1896, pp. 44-49.

5 10 de octubre de 1892, *ibid.*, exp. 1, pp. 14-15.

6 7 de diciembre de 1892, *ibid.*, exp. 8.

interior de ambas secretarías era que las políticas deberían “crear nuevas industrias”, y “beneficiar la industria nacional”.⁷

Hacia 1892, los diseñadores de las políticas públicas en la administración de Porfirio Díaz tenían pocos desacuerdos acerca de la conveniencia de promover y proteger la industria nacional, a pesar de la existencia de algunas voces aisladas que mostraban escepticismo. En consecuencia, a mediados de 1893 el gobierno porfirista puso en marcha una serie de políticas que buscaban proteger y promover la industria nacional y que anticipaban por media centuria la política de sustitución de importaciones de mediados del siglo XX. Estas políticas incluían:

- 1) la revisión de tarifas de importación (1887, 1891) para ajustar las cuotas de inversiones y productos industriales con el fin de crear índices efectivos de protección del orden de 125% para una amplia gama de industrias domésticas;
- 2) la creación de nuevas leyes de patente (1890, 1903) para estimular inversiones que traerían tecnología extranjera a México; y
- 3) la elaboración del programa de Nuevas Industrias (1893), el cual ofrecía subsidios indirectos para el desarrollo de nuevas industrias en el país.⁸

Muchos historiadores han ofrecido un análisis del proceso de industrialización en México entre 1890 y 1910; sin embargo, sólo recientemente la historiografía ha empezado a ofrecer una explicación sistemática sobre porqué inversionistas, mexicanos y extranjeros, invirtieron tanto capital en la industria manufacturera nacional después de 1890, cuando las importaciones manufactureras estaban en su apogeo.⁹ El punto de vista más común ha subrayado el papel de políticas *ad*



7 10 de octubre de 1892, *ibid.*, , exp. 1, pp. 14-15; 7 de diciembre de 1892, *ibid.*, exp. 8.

8 Estas políticas son examinadas en Edward Beatty, *Institutions and Investment: The Political Basis of Industrialization in Mexico before 1911*, Stanford, Stanford University Press, 2001.

9 Fernando Rosenzweig, “La industria”, en Daniel Cosío Villegas (coord.), *Historia moderna de México. El Porfiriato: La vida económica*, México, Hermes, 1965; Dawn Keremitsis, *La industria textil mexicana en el siglo XIX*, México, SepSetentas, 1973; Alexander M. Saragoza, *The Monterrey Elite and the Mexican State 1880-1940*, Austin, University of Texas Press, 1988; Stephen H. Haber, *Industry and Underdevelopment: The Industrialization of Mexico, 1890-1940*, Stanford, Stanford University Press, 1989; Aurora Gómez Galvarriato, *El primer impulso industrializador de México. El caso de Fundidora Monterrey*, tesis de licenciatura Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1990; Mario Cerutti, *Burguesía, capitales e industria en el norte de México, Monterrey y su ámbito regional (1850-1910)*, México,

hoc, puntuales y dirigidas a algunos individuos en particular, llevadas a cabo por razones políticas y económicas.¹⁰ Otros análisis consideran que las políticas nacionales eran irrelevantes o incluso ausentes. Como dijo Friedrich Katz en la *Cambridge History of Latin America*: “El gobierno de Díaz no tenía planes para desarrollar industrias específicas, ningún programa para estimular la importación de tecnología, ninguna política de protección a industrias incipientes”.¹¹ Sólo recientemente algunos historiadores han defendido la idea de que las políticas nacionales jugaron un papel institucional central en moldear incentivos para invertir en la industria manufacturera nacional.¹² Como he argumentado en otro trabajo, las nuevas tarifas, patentes y leyes de impuestos adoptadas entre 1890 y 1893, representaron el primer esfuerzo decisivo y consistente por parte del Estado para proteger y promover la industria nacional. Las tarifas de importación fueron las más importantes entre estas tres. Mientras las tarifas conferían protección efectiva tanto para la industria tradicional como para la industria nueva, la revisión de los derechos de patente confería costos inesperados y beneficios dudosos, y la exención de impuestos era escasa e ineficiente.¹³ La adopción de políticas proteccionistas no implicó el abandono de los incentivos tradicionales al crecimiento económico basados en la exportación. Las políticas porfiristas buscaban promover la inversión en una amplia gama de actividades, como por ejemplo, infraestructura de transporte, servicios públicos, nuevas tecnologías mineras y agricultura comercial.¹⁴ El cambio decisivo se dio entre 1887 y 1890, cuando a estas políticas se aunaron nuevas iniciativas para promover la industrialización. Las tarifas, las

• • • • •

Alianza Editorial, 1992; Carlos Marichal y Mario Cerutti (coords.), *Historia de las grandes empresas en México, 1850-1930*, México, El Colegio de México, 1997; y Aurora Gómez Galvarriato, *The Impact of Revolution: Business and Labor in the Mexican Textile Industry, Orizaba, Veracruz 1900-1930*, tesis de doctorado, Harvard, 2000.

10 Esta visión se puede encontrar desde la época de la revolución: Stephen H. Haber, *op. cit.*, 1989.

11 Friedrich Katz, “Mexico: Restored Republic and the Porfiriato, 1867-1910”, en Leslie Bethell (coord.), *The Cambridge History of Latin America*, vol. v, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 30.

12 Véase Graciela Márquez, *The Political Economy of Mexican Protection, 1868-1911*, tesis de doctorado, Harvard University, 2002; Aurora Gómez Galvarriato, *op. cit.*, 2000; y Edward Beatty, *op. cit.*, 2001.

13 Edward Beatty, *op. cit.*, 2001, especialmente el capítulo 1.

14 Sobre la compatibilidad de la promoción de exportación y la protección industrial, véanse Edward Beatty, “The impact of foreign trade on the mexican economy: Terms of trade and the rise of industry 1880-1923”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, núm. 3, 2000, pp 399-433; Cuahtémoc Velasco Ávila (et. al.), *Estado y minería en*

patentes y las leyes de impuestos constituían lo que los funcionarios porfiristas reconocían explícitamente como una política de industrialización basada en la sustitución de importaciones.

Si las políticas nacionales jugaron un papel central en el proceso de moldear la industrialización porfirista, ¿cómo se puede explicar la reorientación decisiva de las políticas económicas que comenzó con la Ley de Tarifas de 1887 y culminó con el programa de Nuevas Industrias de 1893? ¿Por qué los intereses en favor de la industria aparecieron de manera dominante entre las elites gobernantes de México hacia fines de la década de 1880? ¿Qué factores permitieron la aparición de las instituciones gubernamentales necesarias para promulgar y administrar políticas eficaces? Este ensayo explora las raíces intelectuales, económicas y políticas de esta reorientación de la política económica mexicana. La intención es integrar la historia de la República Restaurada de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada (1867-1876) con el Porfiriato (1876-1911).

¿Por qué los funcionarios porfiristas buscaron estas iniciativas? ¿Qué es lo que explica la temporalidad de esta transición en las políticas públicas y, consecuentemente, en la dirección de la inversión en la economía mexicana? En primer lugar, el ámbito de las *ideas* circunscribe el conjunto de las trayectorias económicas posibles que podrían haber sido llevadas a cabo. Para los defensores del *progreso material* del siglo XIX, eran dos las opciones: un progreso basado en la explotación de recursos naturales (minería y/o agricultura) o un progreso basado en la aplicación de nuevas tecnologías para alcanzar el crecimiento industrial (especial pero no exclusivamente en el sector manufacturero). De esta manera, el contexto intelectual para la política económica empezó con conceptualizaciones de riqueza nacional y con el añejo debate entre libre comercio y proteccionismo. En segundo lugar, las ideas nacieron y se definieron a partir de una coyuntura específica de *intereses* nacionales e internacionales. Éstos incluían nuevos grupos de presión nacionales y nuevas circunstancias internacionales que, juntos, reconstruían las percepciones del *interés nacional*. Finalmente, la capacidad institucional del *Estado* para utilizar instrumentos políticos para alcanzar fines específicos abrió el camino para la realización de ciertas metas.

• • • • •

México (1767-1910), México, Fondo de Cultura Económica, 1988; y Alejandro Tortolero Villaseñor, *De la coa a la máquina de vapor*, México, El Colegio Mexiquense, 1995.

Estos tres factores se articularon por primera vez entre 1887 y 1893 para reorientar tanto la política económica nacional como la actividad económica. El análisis detallado de cada uno de esos factores proporciona un contexto más amplio para los cambios en las políticas públicas alrededor de 1890. A continuación presentaré lo que para mí es la explicación más plausible sobre cada una de estas problemáticas. Estas explicaciones deben ser tomadas como hipótesis tentativas que todavía necesitan ser investigadas a profundidad, o bien como sugerencias que empiezan a llenar un vacío en nuestro entendimiento de un momento de transición crucial en la historia del México moderno.

LA ESFERA DE LO DESEABLE: IDEOLOGÍA Y VISIONES DEL FUTURO

Desde la Independencia, algunos mexicanos habían argumentado que la mejor oportunidad para el futuro económico de México recaía en la industria. Para finales de la década de 1880, este argumento se había convertido en la visión consensual. A grandes rasgos, se puede ubicar este cambio de objetivos proteccionistas desde la periferia hacia el centro del discurso político en la era *liberal* que va desde 1867 hasta 1890.

La generación de liberales que en 1867 tomó el control del Estado mexicano se dio cuenta del atraso económico del país con respecto a las naciones de rápida industrialización del Atlántico Norte.¹⁵ Esta percepción, en el contexto de las nociones liberales prevalecientes sobre las ventajas comparativas y sobre el libre comercio, priorizaba la atracción de inversión extranjera. Por consiguiente, el papel del gobierno en la promoción del progreso económico hacia el periodo comprendido entre 1867 y 1886 fue el de crear y administrar políticas adecuadas para atraer capital externo para la explotación de los recursos naturales. Las ideas de proteger la industria nacional no estaban del todo ausentes; sin embargo, con algunas raras excepciones, el proteccionismo había sido una visión minoritaria



15 Mauricio Tenorio Trillo, *Mexico at the World's Fairs: Crafting a Modern Nation*, Berkeley, University of California Press, 1996, pp. 12 y 53; Kennett S. Cott, *Porfirian Investment Policies, 1876-1910*, tesis de doctorado, University of New Mexico, 1979, pp. 14, 19 y 52; David M. Pletcher, *Rails, Mines, and Progress: Seven American Promoters in Mexico, 1867-1911*, Ithaca, Cornell University Press, 1958; y Charles E. Hale, *The Transformation of Liberalism in Late Nineteenth-Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1989, p. 37.

desde la Independencia, sostenida principalmente por los conservadores.¹⁶ En los años posteriores a 1867, el proteccionismo perduró solamente en los márgenes del discurso económico liberal preponderante; sin embargo, a finales de la década de 1870 un nuevo conjunto de ideas ofreció el esquema necesario para adaptar el liberalismo a las cambiantes circunstancias económicas nacionales e internacionales. Esto hizo posible la aceptación ideológica del proteccionismo por una elite que aún se pensaba a sí misma como esencialmente liberal. Entre 1877 y principios de la década de 1880, una nueva generación expresó sus opiniones revisionistas en las páginas de *El Foro* y *La Libertad*.¹⁷ Como su argumento central se basaba en la necesidad de un gobierno fuerte para combatir el ciclo recurrente de derrumbe y anarquía, los temas económicos jugaron un papel importante. Los editores y escritores de *La Libertad* consideraban que la aplicación de métodos científicos (racionales, empíricos y especialmente pragmáticos) era esencial tanto para sus objetivos nacionales de progreso económico y regeneración social como para la unidad política.¹⁸

¿Cómo entendían ellos *el progreso económico*? Aunque no había un consenso claro, prevalecía una tendencia a priorizar *la industria* sobre actividades más orientadas a los recursos tradicionales. Si bien antes de la década de 1880 el modelo económico que predominaba entre las elites mexicanas valoraba los recursos naturales como la fuente primaria de la riqueza nacional, esta visión fue abandonada paulatinamente en los años posteriores.¹⁹ Tomando como modelo a las na-



16 Robert A. Potash, *Mexican Government and Industrial Development in the Early Republic: The Banco de Avio*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1983; Guy P.C. Thompson, "Protectionism and industrialization in Mexico, 1821-1854: The case of Puebla", en Christopher Abel y Colin M. Lewis (coords.), *Latin America, Economic Imperialism and the State: The Political Economy of the External Connection from Independence to the Present*, Londres, The Athlone Press, 1985; Charles E. Hale, *Mexican Liberalism in the Age of Mora, 1821-1853*, Princeton, Princeton University Press, 1968; Walther L. Bernecker, "Foreign interests, tariff policy and early industrialization in Mexico 1821-1848", en *Ibero-Amerikanisches Archiv*, 14:1, 1988, pp. 61-102; y Carlos Marichal, "La deuda externa y las políticas de desarrollo económico durante el Porfiriato: algunas hipótesis de trabajo", en Fernando Rosenzweig (coord.), *Pasado y presente de la deuda externa de México*, México, Instituto Mora, 1988, p. 86.

17 Charles E. Hale, *op. cit.*, 1989; y Herbert A. Crosman, *The Early Career of José Yves Limantour, 1854-1886*, tesis de doctorado, Harvard University, 1949.

18 Charles E. Hale, *op. cit.*, 1989, pp. 27 y 62.

19 Richard Weiner, "Rich colony, poor nation: Porfirian agriculture and the labor theory of value", manuscrito, 2001.

ciones ricas y poderosas del Atlántico Norte que se encontraban en proceso de industrialización, las elites mexicanas consideraron, cada vez más, la *riqueza pública* como el resultado de la aplicación de capital y *know-how* para transformar recursos en productos. “Es la tarea de la Secretaría de Hacienda”, escribía José Yves Limantour en 1879, “hacer que el capital y la mano de obra del país sean productivos”.²⁰ Carlos Olaguíbel era el proteccionista más ferviente del nuevo grupo y defendió ardientemente “la protección de la industria y la fuerza de trabajo nacional”. Él no era el único entre los colaboradores de *La Libertad* que defendían esta posición.²¹

A pesar de que Justo Sierra criticó posteriormente los esfuerzos iniciales de Lucas Alamán y Anastasio Bustamante de “convertir a la República Mexicana en un país manufacturero cuando [en la década de 1830] no había ni medios de comunicación, ni combustibles o acero, ni siquiera había consumidores”, a finales de la década de 1870 él también se había vuelto un proteccionista.²² Sierra argumentaba que era “imperativo que la república pasara de la fase militar hacia la fase industrial”. Con este fin, un Estado fuerte debe “fomentar el progreso material del cual depende todo lo demás”.²³ Incluso Matías Romero —quien se acercaba a la generación de Juárez tanto por su edad como por sus primeras alianzas políticas, y quien a menudo era considerado como un liberal más ortodoxo— manifestaba interés en usar los instrumentos de su secretaría para promover objetivos proteccionistas.²⁴ Para Sierra, Limantour, Olaguíbel, Romero y otros, la industria significaba la *transformación* de los recursos naturales usando la más moderna tecnología y mano de obra. Esta transformación ya no significaba exclusivamente la *extracción* de los recursos naturales y su venta comercial. Mientras la industria era el objetivo final, el proteccionismo representaba los medios para tal fin. Para la mayoría de los miembros de este grupo, la creencia de que la política debía coincidir con las circunstancias de México y no con algún credo



20 José Yves Limantour en *El Foro*, 3 de septiembre de 1879, citado por Herbert A. Crosman, *op. cit.*, 1949, p. 100.

21 Charles E. Hale, *op. cit.*, 1989, p. 90.

22 Justo Sierra, *The Political Evolution of the Mexican People*, traducción de Charles Ramsdell, Austin, University of Texas Press [c1902], 1969, pp. 200-202.

23 *Ibid.*, pp. 344 y 352.

24 Graciela Márquez Colín, “La administración hacendaria de Matías Romero”, en *Documentos de trabajo núm. x-1999*, México, El Colegio de México, 1999 y *op. cit.*, 2002, capítulos 1-3.

dogmático, abrió la puerta a las ideas proteccionistas de esta segunda generación de herederos del liberalismo de mitad de siglo.²⁵

Hacia 1892, algunas voces dentro de los círculos gubernamentales todavía argumentaban que el cultivo de la tierra era más importante que la actividad manufacturera para el futuro de la economía nacional, que “debíamos crear primero, después transformar”.²⁶ Sin embargo, estas voces se redujeron cada vez más. El consenso recién conformado afirmaba que la industria nacional jugaron un papel imprescindible, al lado de una expansión orientada hacia la exportación de minerales industriales y agricultura comercial, en el proceso de modernización y crecimiento económico. El capital, destacaba un funcionario de Fomento en un memorando a Matías Romero, debería “enriquecer los elementos de nuestra riqueza nacional y contribuir al desarrollo de nuestro ingreso nacional”, y, de hecho, el propio Matías Romero había decidido aceptar totalmente la necesidad del “desarrollo de la industria nacional”.²⁷

Quienes introdujeron el positivismo y las políticas científicas en 1878 habrían de constituir, en gran parte, el grupo de los *científicos* y más en general, el grupo de los *liberales desarrollistas* de la década de 1890, quienes jugaron un papel preponderante en la transición de la política económica. En los inicios de la década de 1890, este grupo fue el responsable de la elaboración de un conjunto de políticas, nuevas o reformadas, las cuales buscaban atraer el “capital necesario para promover el [desarrollo de] mano de obra y recursos naturales, para llevar la producción y la prosperidad nacional a los más altos niveles”.²⁸ Las nuevas iniciativas “favorecían el establecimiento y el desarrollo de nuevas industrias en el país” y buscaban “el desarrollo de una industria nacional [...] capaz de ofrecer productos que compitan con mercancías similares provenientes del extranjero”.²⁹ El objetivo, declaraba el secretario Fernández Leal en 1891, era formar “parte de un grupo admirable de países que, compartiendo sus ideales, ambiciones y tendencias, van avanzando juntos, conducidos por el progreso”, y hacia el año de 1903, los funcio-



25 Véase, por ejemplo, Justo Sierra en *Diario de los Debates*, 24 de mayo de 1881.

26 3 de marzo, 6 de abril y 10 de mayo de 1892, AGN, ramo: Industrias Nuevas, caja 1, exp. 8.

27 7 de diciembre de 1892, *ibid.*; 10 de octubre de 1892, *ibid.*, exp. 1, pp. 14-15.

28 *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 1892.

29 26 de octubre de 1905, AGN, ramo: Industrias Nuevas, caja 31, exp. 1, p. 92. (Véase también 14 de marzo de 1903, caja 25, exp. 5, p. 17); 30 de marzo de 1905, caja 25, exp. 18, p. 3.

narios aseveraban con seguridad (aunque inocentemente) que “el país estaba entrando en un periodo francamente industrial que era, al parecer, el estado perfecto de las naciones más civilizadas”.³⁰ Una década más tarde, los funcionarios de Fomento daban por cierto que el gobierno “ha ayudado a la iniciativa privada a crear emprendimientos industriales que sin tal apoyo no habrían sobrevivido”.³¹

LA ESFERA DE LO PROBABLE: INTERESES ECONÓMICOS INTERNOS Y EXTERNOS

Los cambios en los intereses económicos fueron cruciales en esta gran transformación conceptual sobre el progreso económico. En primer lugar, las nuevas circunstancias nacionales e internacionales dieron lugar a que las elites gobernantes de México percibieran los intereses económicos de la nación de una manera diferente. La caída de los precios de la plata, posterior a 1873, produjo muchas dudas sobre la fuente tradicional de la riqueza mexicana y, consecuentemente, sobre una economía sustentada exclusivamente en la exportación. La dependencia total en la plata para la prosperidad ya no parecía conveniente. Su caída significó también un deterioro en la tasa de cambio del peso mexicano que estaba basada en dicho metal, de modo que los precios de las importaciones aumentaron. En la medida en que la inflación nacional permaneció ausente o al menos por debajo de los precios de las importaciones (lo cual sucedió hasta 1899), la depreciación de la plata conllevó un aumento real de la protección de productos que podrían competir con los importados.³² De esta manera, les era más fácil a los inversionistas identificar nuevas oportunidades de ganancias en el sector manufacturero nacional. Hacia principios de la década de 1890 las políticas públicas proteccionistas atendieron y fortalecieron esta posición.

La rápida transformación de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos proporcionó un segundo incentivo en el interés por la industria nacional.



30 *El Correo Español*, 1 de septiembre de 1891, citado en Mauricio Tenorio Trillo, *op. cit.*, 1996, p. 12; *Diario Oficial de la Federación*, 12 de agosto de 1903.

31 Secretaría de Fomento, 1907, citado en Fernando Rosenzweig, *op. cit.*, 1965, p. 467.

32 Edward Beatty, “Commercial policy in Porfirian Mexico: The structure of protection”, en Jeffrey L. Bortz y Stephen Haber (coords.), *The Mexican Economy 1870-1930: Essays on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth*, Stanford, Stanford University Press, 2002, pp. 205-252.

Hacia 1888, el sistema ferroviario mexicano —que era una extensión de las inversiones ferroviarias estadounidenses en términos financieros y geográficos— había logrado conectar el centro con los principales puntos de entrada y también había unido los mercados locales y regionales. Esto significó que las nuevas industrias podían introducir materias primas y bienes intermedios a mejores precios y alcanzar suficientes consumidores nacionales para justificar una producción mecanizada a gran escala.³³ Previo a esta circunstancia, la protección de la manufactura doméstica habría tenido poco sentido. Además, el vecino del norte representaba tanto un nuevo modelo de competencia industrial como la amenaza más clara a la soberanía nacional mexicana.³⁴ Esta amenaza, la cual originó una gran discusión, no era percibida como una potencial intervención militar, sino como una dominación económica: el resultado del creciente papel de la inversión extranjera, de una red ferroviaria cuyos dueños eran estadounidenses y de una preocupación creciente por los monopolios comerciales del mismo origen (los *trusts* de ferrocarriles, azúcar, dinamita, etcétera).

Desde 1850 las elites, tanto liberales como conservadoras, expresaron su temor de que la falta de industria nacional llevara al país a un colonialismo económico o a convertirse en un vasallo de los poderes europeos o estadounidenses.³⁵ Esta idea cobró auge a finales del siglo XIX, al mismo tiempo que el poderío de Estados Unidos se volvía una atracción, pero también una preocupación, por su política de dominación extranjera, la cual fue claramente expresada por José Yves Limantour, Justo Sierra y Genaro Raigosa, con frecuencia, en las páginas de *El Economista Mexicano*, *El Imparcial* y *El Progreso Latino*.³⁶ Su postura era de una mayor protección por parte del Estado: protección industrial, balancear la influencia estadounidense con la inversión europea y, en última instancia, más ferrocarriles nacionales y legislaciones mineras en los años previos a la revolución.



33 Sandra Kuntz Ficker, *Empresa extranjera y mercado interno: El Ferrocarril Central Mexicano 1880-1907*, México, El Colegio de México, 1995.

34 Richard Weiner, "Competing market discourses in Porfirian Mexico", en *Latin American Perspectives*, vol. 25, núm. 1, 1999, pp. 79-144; y "Battle for survival: Porfirian views of the international marketplace", en *Journal of Latin American Studies*, núm. 32, 2000, pp. 645-670.

35 Véanse los artículos publicados en *El Siglo*, *El Universal* y *El Orden*, citados en Charles E. Hale, *op. cit.*, 1968, pp. 273, 274 y 284.

36 Richard Weiner, *op. cit.*, 2000.

El desarrollo económico —*el progreso material*— era visto como el único camino para evitar que el país se convirtiera en un *tributario* del dominio económico estadounidense. Los liberales desarrollistas no veían el progreso económico en términos de la explotación de recursos naturales sino del desarrollo de la industria nacional, como he señalado en la sección anterior. Al fin y al cabo, los recursos minerales y agrícolas estaban orientados a la exportación y por lo tanto conectarían a México con los mercados extranjeros de manera cada vez más estrecha. La industria nacional, a su vez, reduciría la dependencia externa y consecuentemente el estatus potencial de México como un *tributario* de la economía del Atlántico Norte como tantos argumentaban, dentro y fuera del gobierno en las últimas décadas del siglo.³⁷

Cada uno de estos factores contextuales contribuyó para convencer a las elites mexicanas de que la industria nacional debería jugar un papel importante en el futuro económico del país. En otras palabras, estos factores indujeron un cambio en la ideología, en las ideas predominantes sobre las fuentes potenciales de la riqueza en México y sobre los mejores caminos para el desarrollo a futuro. En específico, estas ideas crearon un puente entre los pensamientos económicos conservadores de principios de siglo como Lucas Alamán y Esteban de Antuñano, y el liberalismo pragmático y desarrollista de los científicos y otros ideólogos durante la última mitad del Porfiriato.

El ímpetu por los cambios en la política económica también surgió debido a las presiones directas e indirectas de grupos de interés nacionales. No existen muchos estudios que analicen detalladamente los esfuerzos de estos grupos por defender sus intereses durante la República Restaurada y principios del Porfiriato; sin embargo, estos estudios son suficientes para identificar una creciente presión sobre quienes determinaban las políticas públicas, como Matías Romero, en favor del proteccionismo.³⁸ Estos primeros esfuerzos surgieron principalmente por parte de la industria manufacturera, como de textiles y de tabaco; más tarde, a finales de 1880 y 1890, una serie de nuevas industrias y actividades manufacture-



37 *Diario Oficial de la Federación*, 9 de octubre de 1909, secretario de Fomento Carlos Pacheco, citado en Mauricio Tenorio Trillo, *op. cit.*, 1996, p. 52.

38 Graciela Márquez Colín, *op. cit.*, 2002.

ras se aunaron a esta posición.³⁹ De hecho, fueron las requisiciones para el proteccionismo gubernamental a finales de 1880, las que dieron pie a la discusión entre los ministros de Fomento y Hacienda, Fernández Leal y Matías Romero, respectivamente, y como consecuencia, a la agenda de tarifas de 1891 y a la ley de Nuevas Industrias de 1893. Varios elementos indicativos de estos esfuerzos de presión por parte de grupos de interés se encuentran en los registros del programa de Nuevas Industrias, al igual que en los escritos de Limantour.⁴⁰

Además, ningún esfuerzo antiproteccionista se desarrolló durante la primera mitad del Porfiriato, en parte, porque las elites tradicionales diversificaron sus inversiones a diferentes sectores económicos durante ese periodo.⁴¹ También aquellos grupos sociales que tendían a defender el libre comercio en oposición al proteccionismo estaban bien protegidos por las políticas gubernamentales. Los terratenientes y los grupos de interés de los exportadores no manifestaron una oposición significativa, ya que los funcionarios del gobierno tomaron precauciones extremas para asegurar que las nuevas políticas proindustriales impusieran una carta fiscal mínima a la minería y la agricultura comercial.⁴² Es decir, parece que los grupos de interés nacionales jugaron un papel importante presionando



39 Para consultar excepciones, véanse *Ibid.*, caps. 2 y 3; Dawn Keremitsis, *op. cit.*, 1973; Aurora Gómez Galvarriato, "El desempeño de la Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey durante el Porfiriato. Acerca de los obstáculos a la industrialización en México", en Carlos Marichal y Mario Cerutti (coords.), *Historia de las grandes empresas en México 1850-1930*, México, El Colegio de México, 1997, pp. 215-219; Aurora Gómez Galvarriato, *op. cit.*, 1990, pp. 174-178; Alexander M. Saragoza, *op. cit.*, 1988, p. 61; y Edward Beatty, *op. cit.*, 2001, p. 71.

40 Véanse los documentos de José Yves Limantour en el archivo Condumex, incluyendo las peticiones de Joaquín Redo (5 de marzo de 1895) y J. A. Robertson (21 de febrero) en la serie 1, rollo 12. Las solicitudes a la Secretaría de Desarrollo (Fomento) después de 1893 recayeron en el programa *Industrias Nuevas* (AGN, Industrias Nuevas); véanse por ejemplo las de Porfirio Díaz Jr. (*et al.*) en 1903, caja 20, exp. 7, p. 81; las de William Louis Sawyer en 1897, caja 35, exp. 1, pp. 1-2; las de Juan Brittingham, Luis Terrazas y Enrique Creel en 1900, caja 54, exp. 3, p. 1; de Trinidad García en 1903, caja 21, exp. 9, pp. 1-3; las de Morris Strouse en 1896, caja 33, exp. 3, p. 1; y las de John Bannon en 1904, caja 19, exp. 5, pp. 1-3. Véanse también los esfuerzos de la Asociación Americana de Ingenieros Mineros en 1905 en *Engineering and Mining Journal*, 13 de abril de 1905, p. 712.

41 Leticia Gamboa Ojeda, *Los empresarios de ayer, el grupo dominante en la industria textil de Puebla, 1906-1929*, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, 1985; Alexander M. Saragoza, *op. cit.*, 1988; Mario Cerutti, *op. cit.*, 1992; Stephen Haber, *op. cit.*, 1989, cap. 5.

42 Edward Beatty, *op. cit.*, 2000 y *op. cit.*, 2001, cap. 3.

para obtener más protección industrial, especialmente después de 1890, época en la que se institucionalizó el proteccionismo.

No se puede rechazar la noción de que la reforma de la política económica tenía como intención servir a los intereses de sus creadores y de sus cómplices. En otras palabras, el diseño de políticas públicas era parte de una práctica de autoenriquecimiento y de políticas personalizadas, las cuales estaban basadas en patronazgos que operaban dentro de una “política económica cerrada”.⁴³ Es cierto que un gran número de defensores del proteccionismo se encontraban dentro de (o cerca de) las filas de la burocracia federal.⁴⁴ Es probable que las elites gobernantes consideraran que sus propios intereses y la protección industrial se favorecían mutuamente. A pesar de que varios estudios sugieren que sólo una minoría de quienes elaboraron las políticas públicas en el ámbito de las secretarías de Estado se enriquecieron a través de negociaciones lícitas o ilícitas,⁴⁵ es seguro que muchas personas cercanas al círculo de las elites gobernantes participaron en empresas industriales nuevas y en expansión como inversionistas, socios, abogados y agentes.⁴⁶

LA ESFERA DE LO POSIBLE: AUTONOMÍA INSTITUCIONAL Y CAPACIDAD DEL ESTADO

Ideas e intereses no eran suficientes. Un proteccionismo efectivo requería de un Estado fuerte, relativamente autónomo y capaz de promulgar y administrar reformas políticas. También requería de una base institucional: un conjunto de políticas públicas que incorporaran formalmente sus objetivos y una organización burocrática capaz de administrar y defender metas políticas de manera rela-



43 Stephen Haber, *op. cit.*, 1989, caps. 5-6.

44 Edward Beatty, *op. cit.*, 2001, cap. 1; Richard Weiner, *op. cit.*, 2000.

45 Véanse Harry Bernstein, *Matías Romero 1837-1898*, traducción de Margarita Montellano Arteaga, México, Fondo de Cultura Económica, 1973; Herbert Crosman, *op. cit.*, 1949; B.W. Aston, *The Public Career of Don José Yves Limantour*, tesis de doctorado, Texas Tech University, 1972; y Kennett S. Cott, *op. cit.*, 1979.

46 Véanse Stephen Haber, *op. cit.*, 1989, cap. 5; Edward Beatty, *op. cit.*, 2001, caps. 6-7; y Steven Topik, “La revolución, el Estado y el desarrollo económico en México”, en *Historia Mexicana*, vol. 40, núm. 1, 1990, p. 104. También véase Stephen Haber, “The commitment problem and mexican economic history”, en Jeffrey Bortz y Stephen Haber, *op. cit.*, 2002, pp. 324-336.

tivamente consistente. Esto no existió en México hasta fines de la década de 1880. Tres fueron los factores principales que impulsaron su aparición a partir de entonces.⁴⁷

En primer lugar, era necesaria una estabilidad política para construir, aplicar y hacer cumplir las reformas políticas. Sin embargo, inestabilidad, conflicto interno y por lo tanto incertidumbre, continuaron siendo el sello de la política mexicana a pesar del término de medio siglo de lucha entre liberales y conservadores en 1867. Los gastos militares exigían gran parte del presupuesto federal a principios de la década de 1880 y las restricciones en el presupuesto debilitaron las reformas en las políticas públicas. Crisis fiscales recurrentes y el desarrollo de facciones internas dieron lugar a una alta rotación en los puestos burocráticos, especialmente en el ámbito de las secretarías. No fue sino hasta fines de la década de 1880 cuando el gobierno porfirista efectivamente venció la debilidad institucional.⁴⁸

La oposición en el Congreso también limitó las posibilidades del ejecutivo para promulgar reformas sólidas. Hasta mediados de 1880, aquellos políticos que representaban más claramente el legado de la generación de 1857 mantuvieron una oposición efectiva en relación con las exigencias de un mayor proteccionismo. A menudo, las luchas entre el Congreso y el Ejecutivo por el control sobre el diseño de políticas públicas acabaron en el estancamiento. Los esfuerzos de Matías Romero para reformar el aparato fiscal del Estado durante su permanencia como secretario de Hacienda en 1868-1873 y 1877-1880, fueron repetidamente frustrados debido a la oposición del Congreso y los esfuerzos de la Secretaría de Fomento para reformar la Ley de Patentes corrieron con la misma suerte entre 1877 y



47 En torno a la debilidad institucional en México antes de 1880, véanse Aurora Gómez Galvarriato, "Industrial development under institutional frailty: The development of the Mexican textile industry in the nineteenth century", en *Revista de Historia Económica*, vol. XVII, número especial "La historiografía económica en Latinoamérica", 1999, pp. 191-223; y Edward Beatty, *op. cit.*, 2001, cap. 2, donde se explican las bases institucionales para una industrialización atrasada. Aquí esbozo las bases políticas que explican la carencia de políticas efectivas antes de la década de 1880.

48 Daniel Cosío Villegas (coord.), *Historia moderna de México. El Porfiriato, la vida interior*, México, Hermes, 1965; Herbert Crosman, *op. cit.*, 1949; Charles E. Hale, *op. cit.*, 1989; Kennett S. Cott, *op. cit.*, 1959, pp. 53-61; y Steven Topik, *op. cit.*, 1990, pp. 97-99.

1890.⁴⁹ Después de que los liberales *puros* del Congreso perdieron la batalla con el Ejecutivo entre 1884 y 1886, la legislatura fungió como mero mecanismo de aprobación obediente y sin crítica y otorgó al Ejecutivo autoridad para legislar por decreto en muchas áreas.⁵⁰

Estabilidad institucional y una oposición débil eran condiciones necesarias pero no suficientes. El tercer factor crucial recaía en la capacidad del Estado para actuar. A pesar de que el régimen de Díaz ha sido frecuentemente caracterizado como un Estado fuerte, éste no fue el caso sino hasta finales de la década de 1880, cuando paulatinamente las Secretarías de Fomento y Hacienda se convirtieron en instituciones más efectivas: dejaron de emplear militares que habían participado en la guerra civil y en la intervención (como había sido el caso de la de Fomento), y ya no estaban saturadas de funcionarios temporales (como la de Hacienda). El personal de estas secretarías estaba formado por un conjunto de burócratas e intelectuales profesionales que tenían larga experiencia en el gobierno. Hacia fines de la década de 1880, el presidente delegaba el diseño y la administración de las políticas públicas a estos secretarios y sus subordinados. La documentación revisada sugiere que ambas secretarías poseían habilidad para concebir, implementar y administrar políticas sin que en este proceso intervinieran el presidente o presiones externas.⁵¹

Finalmente, las políticas efectivas requerían libertad frente a las restricciones fiscales. Sin embargo, en México las débiles finanzas públicas habían impedido cualquier intento de utilizar la política fiscal para promover el desarrollo econó-



49 Graciela Márquez Colín, *op. cit.*, 1999; Secretaría de Fomento, *Memoria: 1877-1882*, vol. 1, México, Imprenta de la Secretaría de Fomento, 1883, pp. 433-437 y *Memoria: 1883-1885*, vol. 1, México, Imprenta de la Secretaría de Fomento, 1885, pp. 674-675; Ramón Sánchez Flores, *Historia de la tecnología y la invención en México: Introducción a su estudio y documentos para los anales de la técnica*, México, Fomento Cultural Banamex, 1980, pp. 224-225; Jorge A. Soberanis, *Catálogo de patentes de invención en México durante el siglo XIX (1840-1900): Ensayo de interpretación sobre el proceso de industrialización del México decimonónico*, tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, p. 141.

50 Herbert A. Crosman, *op. cit.*, 1949, p. 59; Charles E. Hale, *op. cit.*, 1989, cap. 4; Graciela Márquez Colín, *op. cit.*, 2002, cap. 3, p. 54.

51 Véanse Kennett S. Cott, *op. cit.*, 1979, pp. 49, 93, 97 y 139; Friedrich Katz, *op. cit.*, 1985, p. 30; y Edward Beatty, *op. cit.*, 2001. Es importante señalar que esta visión es diferente a otra que describe las estructuras administrativas más como apariencias externas que como instituciones efectivas; véase Mauricio Tenorio Trillo, *op. cit.*, 1996, cap. 8.

mico. Desde 1867 hasta finales de esa misma década, tres elementos representaron un peso para las finanzas públicas: los militares, los subsidios a los ferrocarriles y la amortización de pagos a la deuda externa.⁵² Esta última se hizo más importante a raíz de la caída de los precios de la plata, puesto que los pagos basados en el patrón oro se encarecieron. En tales circunstancias, era difícil que ocurriera una reforma sustancial en la política económica. La reanudación del acceso a los mercados de crédito internacionales a finales de la década de 1880 (con la *reconversión Dublán*) representó el primer paso en el rompimiento de la parálisis generada por la escasez crónica de ingresos, lo que logró la disminución en el servicio de la deuda en 90% anual.⁵³ Esta reducción, junto con un control más estricto del presupuesto militar y ferroviario después de 1885, se complementó con reformas fiscales que redujeron el peso de las tarifas de importación a menos de 50% del total de los ingresos del gobierno en 1888.⁵⁴ En consecuencia, los funcionarios de Hacienda tuvieron mayor libertad para ajustar los aranceles sin arriesgar pérdidas significativas en los ingresos federales. Por primera vez en la historia de la nación, las tarifas de importación podían ser utilizadas con relativa libertad para perseguir objetivos proteccionistas.

CONCLUSIONES

Hacia finales de la década de 1880, algunos cambios en los intereses nacionales e internacionales hicieron posible la búsqueda y la concreción de una protección industrial efectiva, presente por primera vez en la historia de la nación. Este ambiente conllevó a un nuevo conjunto de ideas acerca del desarrollo económico de México: por un lado, una reacción ante la situación política del final de la década de 1870, y por otro, la adopción de modelos europeos. La mezcla de estos modelos y las circunstancias mexicanas produjeron una visión nueva de progreso económico y modernización.

• • • • •

52 Graciela Márquez Colín, *op. cit.*, 1999, p. 14; Marcello Carmagnani, *Estado y mercado: La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994; Carlos Marichal, *op. cit.*, 1988, pp. 88-89.

53 De E637 807 a E63 000; véase Graciela Márquez Colín, *op. cit.*, 2002, cap. 3, p. 27; y Carlos Marichal, *op. cit.*, 1988, pp. 88-89.

54 Graciela Márquez Colín, *op. cit.*, 1999, p. 28; y Marcello Carmagnani, *op. cit.*, 1994; Apéndice.

El resultado de esta nueva matriz de ideas, intereses e instituciones fue el paso de una orientación esencialmente liberal basada en los recursos naturales y en la promoción de las exportaciones, hacia la inclusión de políticas proindustriales y proteccionistas que se iniciaron entre 1887 y 1893. Como otros han sugerido, esta fue una visión permeada de ideas liberales, positivistas y darwinistas, moldeadas por su surgimiento en una sociedad subdesarrollada y altamente desigual.⁵⁵ Pero también fue una visión de un futuro económico que dio prioridad a la industria nacional y, por ende, anticipó el desarrollo del siglo XX. En comparación al liberalismo más ortodoxo de mitad del siglo, este nuevo modelo puede ser considerado como intervencionista y desarrollista; pero comparado con el que se estableció a mediados del siglo XX, sigue siendo esencialmente liberal y moderado. Como se ha dicho al inicio de este ensayo, el resultado final fue una amplia inversión en manufacturas nacionales y el establecimiento de una base industrial para el siglo XX.⁵⁶ Si esta consecuencia tuvo implicaciones buenas o malas para México es otra pregunta.



55 Mauricio Tenorio Trillo, *op. cit.*, 1996; Richard Weiner, *op. cit.*, 1999 y 2000; y Charles E. Hale, *op. cit.*, 1989.

56 Hay un debate en la literatura sobre si esta base industrial era o no débil y generalmente improductiva. *Cfr.* Aurora Gómez Galvarriato, *op. cit.*, 2000; y Stephen Haber, 1989, *op. cit.*