

De las Reformas Liberales a la Gran Depresión, 1856-1929

Sandra Kuntz Ficker, 2010

(Notas a cargo de Francisco Rodríguez)

En este capítulo analizamos cómo la economía mexicana se recuperó de un prolongado estancamiento y emprendió el complejo proceso de transición de una economía tradicional al crecimiento económico moderno. Pg. 305

Hasta hace poco tiempo, en la historiografía económica prevaleció una interpretación básicamente negativa de este proceso. Se consideraba que el modelo de crecimiento exportador generaba dependencia y distorsionaba las bases del desarrollo, pues la especialización en la producción de bienes primarios y su orientación externa impedían el despliegue de la industria y el desarrollo del mercado interno, lo cual se veía agravado por el origen foráneo de muchos de los capitales invertidos. Sin embargo, las investigaciones de Haber (1992, 2006) mostraron hace tiempo que la economía mexicana de hecho se industrializó en el marco de ese modelo, y éste y otros autores (como Salvucci, 2006 y Kuntz 2007) han confirmado que el auge de las exportaciones, lejos de impedir el desarrollo de la economía mexicana, creó las condiciones para el cambio estructural, tanto en el terreno de la modernización económica (provisión de infraestructura y de servicios urbanos) como de la industrialización. En este sentido, puede hablarse en este caso de un modelo de crecimiento exportador con industrialización. De hecho, esta última sentó las bases para que, tras el derrumbe del sistema económico internacional provocado por la crisis de 1929, la economía mexicana pudiera transitar a un nuevo modelo liderado por la industria a partir de la década de 1930.

Por estas razones, en este capítulo se sostiene que existió una clara continuidad entre las últimas décadas del siglo XIX y la década de 1920... En cambio, el marco institucional que normaba la actividad económica sí experimentó una ruptura trascendental, que sin embargo no se materializó de inmediato, sino en ritmos desiguales en el corto, mediano y largo plazos (Knight). Pgs. 306-307

Tendencias generales de la economía, 1856-1929

Al principio del periodo, la economía mexicana poseía muchos de los rasgos que caracterizan a una economía de antiguo régimen: la población crecía muy lentamente, y la mayor parte vivía en el campo y se dedicaba a la agricultura, en general fuera de la economía monetaria; prevalecía una economía orgánica, sujeta a los ciclos de la naturaleza (las estaciones, el régimen de lluvias) y a fuentes de energía de origen natural,

como los bosques, los animales y la fuerza humana, que por su índole limitaban la escala de la producción. Además, el arcaísmo de los transportes mantenía un estado de severa fragmentación de los mercaos, que en los vastos territorios del norte aparecía como franco aislamiento, lo que a su vez desalentaba la especialización. La actividad monetaria se sostenía gracia a la minería, cuyo producto más importante, la plata, no sólo aportaba el principal medio de cambio en el mercado interno, sino también la divisa con la que México saldaba su déficit comercial y que constituía, además, el componente básico de sus exportaciones. Pg. 307

... en términos generales, la economía exhibía un severo estancamiento, una escasa especialización productiva y una muy limitada participación en el mercado internacional.

Si bien la información estadística para las primera décadas es muy escasa, existe consenso en que la economía mexicana se encontró postrada por las continuas guerras, por las deficiencias del marco jurídico y por la falta de inversión, tanto nacional como extranjera, hasta al menos el último tercio del siglo XIX, en franco rezago dentro del contexto latinoamericano. Los pocos indicadores disponibles así lo confirman: por ejemplo, según datos de Bulmer-Thomas (1998), al mediar el siglo las exportaciones mexicanas sumaban sólo 3.20 dólares per cápita, lo que colocaba a México en el lugar 15 en una muestra de 20 países latinoamericanos. Pg. 308

...A partir del decenio de 1870 sus dos dimensiones empezaron a crecer a un ritmo sin precedentes, de manera que, pese al desempeño irregular de las décadas de 1910 y 1920, las exportaciones totales promediaron una tasa de crecimiento anual de 5%, y las importaciones de 4% entre 1870 y 1929.... La expansión del comercio exterior lo llevó a adquirir un lugar decisivo en la actividad económica, como lo muestra su creciente participación en el PIB, que pasó de 14% en 186 a 24% en 1900. Pg. 309

El comportamiento de los indicadores ... revela tanto las tendencias de largo plazo como la coyuntura de crisis por las que atravesó la economía mexicana. Las más graves tuvieron lugar en 1884-85, 1891-1893, 1907, 1914-1916, 1921 y por supuesto, la Gran Depresión que estalló a fines de 1929,... La caída que se observa en los años centrales de la década de 1910 tiene un origen distinto a las otras, pues fue causada fundamentalmente por el estado de guerra generalizada que vivía el país, aunque parcialmente contrarrestada, en el caso del sector externo, por el auge de la demanda internacional de productos estratégicos como consecuencia de la primera Guerra Mundial. Pg. 310

Pese a los altibajos, las estimaciones sugieren que entre 1860 y 1926 la economía mexicana creció en términos reales a una tasa media anual de 3.1% (2% per cápita), un ritmo respetable para los estándares de la época y, sobre todo, para la trayectoria anterior. Pg. 311.

I. De la recuperación al Crecimiento Económico Moderno Instituciones y economía en la era del liberalismo

Entre 1856 y 1929 tuvieron lugar dos secuencias de intenso cambio institucional, las cuales condicionaron el rumbo que seguiría la economía mexicana durante muchas décadas. La primera de ellas tiene que ver con las reformas liberales, y apuntó a la creación de una esfera privada de la economía frente a las corporaciones del antiguo régimen, a la consolidación de libertades económicas y al perfeccionamiento de los derechos de propiedad.

La segunda se asocia con el episodio dramático de la Revolución mexicana, y condujo a la creación de una esfera estatal de la actividad económica y de nuevos mecanismos para la intervención del Estado, así como a cambios en los derechos de propiedad, los derechos laborales y el lugar de la empresa privada, nacional y extranjera, en el proceso de crecimiento. Pgs. 311-312

El primer ciclo de cambio institucional que transformó el marco de condiciones jurídicas en que se desarrollaba la actividad económica se produjo entre 1856 y finales del siglo XIX. Comenzó con la Ley de Desamortización de 1856 y la Constitución de 1857, aunque diversas circunstancias complicaron y retardaron la materialización de estos cambios, al menos hasta que los liberales retomaron el poder en forma definitiva con la restauración de la República (1867). La fase liberalizadora llegó a su fin en la década de 1890 pues, como se verá en su momento, en el primer decenio del siglo XX se introdujeron cambios legales que revertían algunas de las disposiciones liberales y anticipaban el giro institucional que produciría la Revolución mexicana.

La Constitución de 1857 contenía preceptos que buscaban incidir directamente en la economía. Prescribía la libertad de ocupación y prohibía la prestación de trabajos personales sin consentimiento del prestador. Eliminaba los fueros y los tribunales especiales en el ámbito económico, lo que despojaba a mineros y comerciantes de cualquier status jurídico especial. Establecía la inviolabilidad de la propiedad privada, salvo casos de expropiación por utilidad pública y previa indemnización; privaba a las corporaciones civiles o eclesiásticas de capacidad legal para adquirir o administrar bienes raíces, exceptuando “los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”, y prohibía la existencia de monopolios o estancos, con algunas excepciones como la acuñación de moneda. Asimismo definía la esfera de acción de los distintos poderes, y la de la federación respecto a los estados. Finalmente, en sus prevenciones generales decretaba la abolición de las alcabalas y aduanas interiores... Con todo, la Constitución creó una esfera para la acción individual y la propiedad privada, amplió las libertades económicas acotó considerablemente los monopolios y las prohibiciones. Al mismo tiempo, estableció los márgenes de actuación del Estado, que se habrían de ampliar y consolidar en los siguientes años. Pg. 312

Territorio.

Ciertos ámbitos de la economía concentraron en mayor medida los esfuerzos de cambio institucional. La estructura de la propiedad territorial fue radicalmente transformada como resultado de un conjunto de leyes que fueron desde la desamortización decretada en 1856 hasta las que, se ocupaban de los terrenos baldíos, los deslindes y la colonización

(1863, 1875, 1883 y 1894). Este conjunto de cambios cumplió parcialmente sus propósitos. La desamortización buscó individualizar las propiedades pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas. Si bien en el caso de estas últimas la ley se aplicó en todos sus alcances, en lo que se refiere a las comunidades e indígenas y mestizos prevaleció una gran ambivalencia, de manera que ni se eliminó de tajo la propiedad comunal de los pueblos, ni se le respetó plenamente...

Por esta vía, una gran cantidad de tierras adquirió valor y fue privatizada en un proceso que, si bien favoreció la concentración de la propiedad, ciertamente contribuyó a transformar recursos ociosos en factores productivos.

Colonización

La colonización, en cambio, fue un rotundo fracaso, pues aun cuando las leyes contemplaban subsidios y franquicias para los colonos y sus familias, México no resultaba un destino muy atractivo para los migrantes europeos, quienes preferían países más prósperos como Estados Unidos o Argentina, ni para los de Estados Unidos, que se movían dentro de su propio país en el marco de la expansión de la frontera demográfica hacia el oeste del territorio.

Minería

Otro campo en el cual el cambio institucional imprimió modificaciones cruciales fue el de la minería, sector que hasta entonces se encontraba regido por las Ordenanzas promulgadas en 1783, modificadas desigualmente por leyes estatales a lo largo del siglo XIX. Ese ordenamiento no sólo era anacrónico, sino incompatible con la adopción de formas modernas de asociación empresarial y de adelantos tecnológicos. El Código Minero de 1884 reemplazó a las ordenanzas coloniales y por primera vez hizo de la minería un asunto de competencia federal; además, contempló a la sociedad accionaria como mecanismo para reunir capitales... Este... además, introdujo la plena libertad de explotación eliminó las restricciones en la extensión territorial de las propiedades.

Síntesis

Se calcula que la política de deslindes involucró un tercio del territorio nacional, aunque su incidencia regional fue muy variada: los deslindes alcanzaron enormes proporciones en los estados menos poblados, como Chihuahua, Baja California, Coahuila Sonora, mientras que fueron mucho menores en estados de abundante población indígena, como Puebla y Oaxaca. Por lo que hace a la minería, un indicador del aumento en las inversiones lo proporciona el ingreso derivado del impuesto del timbre sobre pertenencias mineras, que pasó de 278 000 pesos en 1893-1894 a más de dos millones en 1909-1910. Estas inversiones se encuentran en el origen del impresionante crecimiento de la producción en los últimos lustros del siglo XIX, así como el establecimiento de una industria moderna del beneficio de metales.

María Luna

Si bien muchos de estos cambios favorecieron la inversión y la activación de recursos que permanecían inutilizados, tuvieron efectos negativos en términos de la distribución de la riqueza. María Luna habla de un “orden liberal regresivo”: “La política económica desarrollada para modernizar la producción perdió su función redistributiva (aunque quizá nunca la tuvo); la legislación agraria favoreció la concentración de tierras (y) la ley minera permitió que pronto se duplicara la producción pero los fundos pasaron a ser propiedad de las grandes compañías extranjeras” (Luna, 2006). Pg. 314

Alcabalas

Un tercer cambio institucional de gran trascendencia fue la abolición de las alcabalas. La importancia de la eliminación de las alcabalas radica en al menos tres aspectos: la culminación del esfuerzo de centralización hacendaria; el rediseño parcial del sistema fiscal y, lo que es aún más significativo, la unificación del mercado nacional, que por primera vez podía atravesarse sin trabas ni contribuciones que entorpecieran la libertad de movimiento y de comercio garantizada por la Constitución. Pg. 315

Nuevas funciones del Estado

Progresivamente, el Estado amplió sus facultades y funciones. En 1884 fue autorizado para expedir códigos nacionales, lo cual hizo posible, entre otros, la expedición del Código de Comercio, que fue complementado en 1888 con la incorporación de una ley que reglamentaba las sociedades por acciones y sustituido por un nuevo código en 1889. El campo de acción de la esfera federal se amplió hasta abarcar vías generales de comunicación, minería aguas, patentes y marcas, ámbitos que fueron materia de leyes de alcance nacional y para los que se crearon agencias especializadas en el gobierno federal. Asimismo, apareció la estadística nacional como base de las políticas de desarrollo. (ojo, en realidad apareció antes, ver Mayer, 1996) pg. 315

Controversia sobre el carácter de la modernización

En una versión mucho más pesimista, autores como Haber, Razo y Maurer sostienen que lo que observamos en este periodo es una estabilización del poder político sustentado en alianzas estratégicas con ciertos grupos económicos (los grandes financieros-industriales que dominaron el escenario) mediante la provisión selectiva de derechos de propiedad que, sin embargo, no se consolidaron como un bien público –es decir al alcance de todos–, sino como privilegios otorgados a cambio de transferencia de rentas, por parte de sus beneficiarios, para sostener a un régimen autoritario. Pg. 316

1.2 Las condiciones materiales de la transición

La incorporación de recursos antes ociosos y cambios institucionales favorables a la inversión fueron las principales causas de la reactivación económica que experimentó

México a partir de la década de 1870. Sin embargo, esta reactivación por adición de recursos se produjo dentro de los parámetros tradicionales de la economía mexicana. Sólo en un segundo momento, ese proceso dio paso a cambios estructurales que significaron la transición al crecimiento económico moderno. Este tránsito no se puede explicar en ausencia de una serie de factores decisivos, que incluyen la situación propicia por un mercado internacional pujante y en expansión, que demandaba alimentos y materias primas en cantidades crecientes, así como la vecindad con Estado Unidos, una economía ascendente que ya poseía uno de los mercados más grandes del mundo. **Entre los factores internos más importantes deben mencionarse el crecimiento de la población y los cambios en los patrones de asentamientos demográficos, la construcción de ferrocarriles y la inversión extranjera.** Pg. 317

Cambio demográfico y modernización económica

En la segunda mitad del siglo tuvo lugar la transición, de un lento crecimiento demográfico a uno más acorde con la necesidad de poblar el territorio: de tasas promedio inferiores a 1% entre 1850 y 1870, a tasas de entre 1 y 2% como promedio anual a partir de 1870 para pasar de 7.9 millones de habitantes en 1854 a 13.6 millones en 1900 y a 15.2 millones en 1910. Adicionalmente se produjo un fenómeno de migración interna. La población, tradicionalmente concentrada en el centro sur del país, se movilizó hacia el vasto territorio norteño, que se había mantenido escasamente poblado debido a la falta de medios de comunicación y a las incursiones violentas de indios en busca de alimento y ganado. Gracias en parte a la expansión ferroviaria, a la política de deslindes y al creciente control estatal sobre el territorio, el norte se volvió más habitable para muchas personas y familias en busca de un mejor modo de vida.

Caminos, ferrocarriles y comunicaciones

México es un país de inmensas cadenas montañosas y casi ningún río navegable, cuya población se concentró históricamente en el interior y no en las costas, por lo que la comunicación dependía esencialmente del transporte carretero. Al comenzar el último tercio del siglo XIX los caminos más importantes seguían siendo el de México a Veracruz; las dos rutas de la ciudad de México hacia el norte (hacia San Antonio y Santa Fe); y las rutas que conectaban las zonas más pobladas, desde la capital hacia Guadalajara, Acapulco y Oaxaca.

Los costos del transporte carretero eran tan elevados que impedían la comercialización a larga distancia de los productos de bajo valor, como el maíz y el frijol. Incluso los artículos de mediana densidad de valor, como el algodón, el azúcar y el trigo, resultaban excesivamente recargados en su precio final por los costos de transporte, de modo que los únicos susceptibles de traslado a larga distancia eran aquellos que concentraban un alto valor en un pequeño volumen, como los metales preciosos. Esta circunstancia impidió la formación de un mercado nacional durante casi todo el siglo XIX, y limitó incluso la intensidad de la actividad comercial en circuitos de corta y mediana distancia. Pg. 318

...El Ferrocarril de Veracruz estuvo lejos de resolver el atraso ferroviario de México, tanto por su limitada cobertura como por sus elevadas tarifas. El problema del transporte empezó a superarse sólo a partir de 1880, gracias a una estrategia gubernamental encaminada a desarrollar un sistema ferroviario nacional que incluso adelantó a otras medidas de fomento económico, y que fue respaldada por subsidios directos a las construcción de las líneas.

Los ferrocarriles redujeron drásticamente los costos del transporte, promovieron una mayor movilidad de la población y una especialización productiva más acorde con las ventajas comparativas de cada región... En este sentido, la principal contribución económica de los ferrocarriles fue la consolidación de un mapa productivo interno diversificado y complejo, y la integración de un mercado tendientemente nacional. Pgs. 319-320.

Inversión Extranjera

Salvo contadas excepciones, hasta el último tercio del siglo XIX México fue un país con muy escasa inversión extranjera. El año de 1880 marca una discontinuidad en este aspecto, gracia a las inversiones estadounidenses en ferrocarriles y a las de varias potencias europeas en la banca, que fueron seguidas por abundantes inyecciones en la minería y en tierras relacionadas con los deslindes... en la década de 1880 éstos se concentraron en ferrocarriles, la minería de plata y el sistema bancario; en los noventa, en la minería de oro y metales industriales y en la metalurgia; entre 1901 y 1913, los campos privilegiados fueron los servicios públicos la electricidad y el petróleo, y en este último sector continuaron a lo largo de esa década. (Riguzzi). Las inversiones de los años veinte se caracterizaron por una considerable disminución y una mayor concentración empresarial, y se destinaron a la metalurgia moderna, la electricidad y algunos campos emergentes, como la industria química y el ensamblaje de automóviles, mientras que se produjo una desinversión en el sector petrolero. Pg. 320

... En todo caso, la inversión extranjera desempeñó un papel crucial para reiniciar el crecimiento y el desarrollo del potencial económico del país, dada la insuficiencia de ahorro interno y la modesta escala de formación de capital que caracterizaba a la economía mexicana. Pg. 321

El modelo de crecimiento: los componentes de la transformación

Cuadro 2. Insertar.

Aunque las cifras son incompletas y deben tomarse con reserva, confirman que entre 1877 y 1910 se produjo una aceleración importante en el crecimiento de algunos sectores, que en esta medida desempeñaron un papel protagónico en la transición económica y en el crecimiento del PIB. Es el caso de la actividad minero metalúrgica, el comercio exterior, la industria y la agricultura de exportación, que crecieron a tasas superiores a 5% como promedio anual, mientras que, en contraste, la agricultura para el mercado interno creció muy lentamente. Pg. 321

La minería: fue el principal campo de actividad de la inversión foránea, atraída por la extensión de los ferrocarriles, la legislación liberal y los estímulos fiscales. Entre los grandes inversionistas se contaron los Guggenheim (ASARCO) y las familias de banqueros Rothschild y Mirabaud (el Boleo). Aunque el panorama de la minería mexicana estaba dominado por empresas de Estados Unidos (en 1900 había unas 800 en operación), también los británicos invirtieron en este sector (con unas 40 empresas) y los franceses incursionaron con un par de compañías. Pgs. 321-322

El valor de la producción minera pasó de 25 a 240 millones de pesos entre 1877 y 1910 (para una tasa de crecimiento de 7% anual), y pese a los avatares de la Revolución, alcanzó 336 millones en 1928. Aun cuando este sector ocupaba una porción reducida de la fuerza de trabajo (unos 130 000 trabajadores hacia 1905), su producto per cápita rebasó al de la agricultura, poniendo de relieve el abismo de productividad que existía entre ambos sectores. Pg. 322

Comercio exterior, industrialización y mercado interno. A partir de mediados del siglo XIX, la economía internacional experimentó un proceso de globalización promovido por el crecimiento de las grandes potencias y la reducción en el costo del transporte marítimo. Al principio México apenas participaba en el comercio internacional con la venta de unos cuantos artículos “exóticos” que se vendían en Europa (tintes, vainilla, maderas preciosas, pieles y cueros) y la moneda de plata, que servía para saldar cuentas en el exterior y compensar una balanza mercantil deficitaria, y que las potencias comerciales empleaban en su tráfico con Oriente... La primera novedad fue la creciente participación de Estados Unidos, que en aquel año (1870) aportó sólo 14% de las importaciones y adquirió 16% de las ventas mexicanas en el exterior. Para 1872 su participación en las importaciones había subido a 26% y en las exportaciones a 36% del total, porcentaje que aumentó rápidamente a partir de entonces (Herrera, 1977). Pgs. 323-324

El sector exportador empezó a cambiar a fines de la década en 1870, en virtud de la recuperación en la minería y del despliegue de algunas exportaciones agrícolas (henequén). Mejoras en los puertos y en las conexiones marítimas extendieron el *boom* a las zonas costeras y a nuevos productos (hule, chicle y maderas en Veracruz, Campeche y Tabasco; café en Chiapas y Oaxaca), favorecidos por la elasticidad en la oferta de mano de obra que mantenía bajos los salarios. En los años noventa a las exportaciones de plata se sumaron las de oro, y cobraron brío las de cobre y plomo. La cercanía de la frontera con los Estados Unidos y la consolidación de la gran propiedad en el norte favorecieron el auge ganadero, cuyos productos se destinaron básicamente a ese mercado. En las primeras décadas del siglo XX las actividades agrícolas de exportación se internaron en el territorio, con productos como el ixtle y el guayule, y prosiguieron su expansión en las franjas costeras: petróleo en Tampico y Veracruz, plátano de Tabasco, garbanzo en Sonora y jitomate en Sinaloa. Para los años veinte, el mapa exportador cubría prácticamente todo el país. Pg. 324

El crecimiento en las ventas de muchos de los productos emergentes se tradujo en un desempeño extraordinario del sector exportador en su conjunto, al punto de convertirse durante unas décadas en el más dinámico de la economía y eje del modelo de

crecimiento. El valor real de las exportaciones de mercancías aumentó de 5 millones de dólares en 1870 a 158 millones en 1911 y a 309 millones en 1925, el punto más alto en la era exportadora, para una tasa media de crecimiento de 7% anual. Pg. 324

Las importaciones también crecieron (su valor aumentó 4.5% como promedio anual entre 1870 y 1925), y sobre todo modificaron su composición: los bienes de producción, que entre 1870 representaban sólo 30% del total, llegaron a 70% a partir de 1900, convirtiéndose en el principal instrumento para la modernización económica y la industrialización. Las importaciones de maquinaria, el mejor proxy para la formación de capital en el México de estos años, se multiplicaron por 110 entre 1872 y 1929, al pasar de 268 000 dólares en 1872 a 29.5 millones en 1929, con una tasa de crecimiento de 8.6% como promedio anual... pg. 326

La historiografía ha perdido muchas veces de vista la conexión entre el auge de las exportaciones y los procesos de modernización económica y de industrialización que tuvieron lugar en este periodo, que queda al descubierto en la medida en que buena parte de los recursos empleados en la importación de bienes de producción se originaron en el primer sector productor de excedentes y el único generador de divisas, el sector exportador... Así, la industrialización fue un proceso endógeno que se verificó en el seno del modelo de crecimiento exportador. (Haber) pg. 326

... El impulso industrializador partió de una pequeña base establecida en el periodo precedente, pero cobró brío a principios de la década de 1890, alimentado por los ferrocarriles, el proteccionismo arancelario, la devaluación de la plata y el crecimiento del mercado. Se establecieron nuevas fábricas de cigarros, cerveza, papel, jabón y sobre todo de textiles de algodón, al tiempo que se modernizaron y ampliaron las ya existentes. En un segundo momento se fundaron las plantas productoras de cemento, vidrio y lo que sería la mayor empresa productora de hierro y acero de Latinoamérica: la Compañía Afinadora y Fundidora de Monterrey. Además de satisfacer la nueva demanda, la industria avanzó en la sustitución de importaciones, que se encontraba muy adelantada en algunas ramas hacia el final del periodo. El producto industrial creció a una tasa de 3% anual entre 1877 y 1910, lo que hizo aumentar su participación en el PIB a 9% en 1895 y a 13% en 1929.

No obstante, como observa Haber, la industria mexicana adoleció de deficiencias notables. Durante todo el periodo estuvo marcada por altas barreras de acceso y una considerable subutilización del equipo instalado, lo que, aunado a la baja productividad del trabajo, resultaba en altos costos unitarios de producción y minaba su competitividad. Del lado de la demanda había también constreñimientos importantes. Aunque la población y el sector incorporado a la economía monetaria crecieron, miles de personas permanecieron atadas a sus comunidades o a las haciendas como peones acasillados, y en ambas condiciones participaban muy escasamente en el mercado. Pg. 327

La población urbana, 30% del total en 1910 representaba 4.5 millones de personas presumiblemente ligadas, directa o indirectamente, al mercado. Pg. 328

Una agricultura dual: atraso y modernización

... la producción agrícola total, frenada en su crecimiento por la de subsistencia (que representaba 80% del total), apenas creció a una tasa de 3% anual en el mismo periodo.

Crédito y finanzas

En los primeros lustros del periodo de estudio, la hacienda pública siguió padeciendo los problemas ya endémicos de una escasa recaudación interna, una severa dependencia de los derechos aduanales y un déficit permanente, exacerbado durante la guerra civil y la de intervención. Seguía viva la tensión entre los gobiernos federal y estatales dentro de una lógica confederal, a tal punto que se mantuvo a grandes rasgos la distribución de las fuentes de ingreso que había prevalecido en los regímenes federales de la primera mitad del siglo. Pg. 331

El triunfo de la república no significó un alivio inmediato para las finanzas públicas, pero sí el inicio de un cambio del sistema fiscal en un doble sentido: por un lado, el desarrollo de fuentes internas de ingreso que reducirían la dependencia respecto a los derechos aduanales, y por el otro, una centralización que contribuiría al fortalecimiento político y administrativo del gobierno federal. La clave de la transición hacendaria fue el derecho del timbre, originalmente ideado por Matías Romero, que se imponía a los contratos y operaciones de compra-venta y cuyo alcance se amplió progresivamente hasta convertirse en un derecho de consumo... La transición fiscal se completó con la eliminación de las alcabalas en 1896, que por su parte requirió la progresiva reestructuración de las finanzas estatales para hacerlas descansar en impuestos directos, particularmente a la propiedad. Pgs. 331-2

Por otra parte, el gasto público creció a una tasa media de 6.2% anual entre 1867 y 1910, tres veces por encima del crecimiento de la población. En los lustros iniciales, los egresos se concentraron en mantener a flote el aparato estatal, pero a partir de la década de 1880 comenzó un programa de promoción económica que en momento culminante (1890) absorbió 37% de los egresos, al tiempo que crecía un modesto gasto social, que llegó a representar 8% del total (1910). Todo ello se produjo en el marco de una visión liberal que aspiraba al equilibrio de las finanzas públicas, lo que se logró a partir de mediados de los años noventa. Para cuando reapareció el déficit en 1908, las reservas federales alcanzaban 50 millones de pesos, de manera que aquél no se tradujo en deuda y se absorbió fácilmente con el excedente acumulado. Pg. 332

... Como muestra Carmagnani, la combinación de un sistema regresivo con un gasto público concentrado y cada vez más restrictivo, generó una creciente inequidad en la política presupuestal, que se resintió en los últimos años del régimen porfirista. Pg. 333

Deuda. El proceso de renegociación comenzó en 1883 y terminó en 1888, cuando México obtuvo un préstamo que marcó el reingreso pleno del país a los mercados financieros europeos... el valor nominal de la deuda creció de 142 millones de pesos en 1867 a 437 millones en 1910, pero su tamaño respecto a las exportaciones disminuyó de 592% a 150% a lo largo del mismo periodo.

Banca. Las finanzas privadas tuvieron un desenvolvimiento menos promisorio. Como Marichal (1997) ha explicado, México exhibió un serio rezago en la creación de un mercado de capitales e instituciones financieras modernas respecto a la mayoría de las economías latinoamericanas... Aunque el mercado de dinero se fue ampliando y especializando gradualmente, la aparición de instituciones bancarias fue tardía y lenta: el primer banco (de Londres y México) se fundó en 1864; once años después abrió sus puertas un banco de carácter estatal, en Chihuahua, y 17 años después del primero, el segundo banco nacional. La expansión del sistema bancario se produjo en dos oleadas entre 1875 y 1907. En los primeros diez años (de 1875-1884) se fundaron ocho bancos y entre 1888 y 1907, 33 bancos más.

Los estudios de Ludlow y Marichal (1986) muestran que la columna del sistema bancario fue Banamex, un banco privado de capital predominantemente extranjero que actuó como intermediario del gobierno en la reorganización de la deuda externa y como prestamista de corto plazo del propio gobierno. Pg. 333

... Aun con sus limitaciones, el sistema bancario contribuyó a unificar el mercado financiero y a reducir las tasas de interés a entre 6 y 8% anual, y aunque estuvo lejos de crear una oferta suficiente de crédito, mejoró notablemente la condición respecto a la situación anterior... Maurer y Haber (2007) sostienen que el control del sistema por una pequeña élite y la práctica del autopréstamo limitaban el acceso al crédito y el crecimiento económico, propiciando una estructura más concentrada y menos competitiva... Como ha explicado Riguzzi (2002), la aguda escasez de crédito –sobre todo en el ámbito rural– representó un constreñimiento crucial para el desarrollo de la economía mexicana. Pg. 334

Continuidades, Perturbaciones y Rupturas: 1900-1929

Una transición incompleta: ¿causas económicas de la Revolución?

La transición que se produjo en los últimos lustros del siglo XIX tuvo lugar en el marco de una economía pobre y atrasada, que no superó esos rasgos aún si hubo cierta convergencia con otros países y pese a que los logros alcanzados contrastaban muy favorablemente con la trayectoria previa de la propia economía mexicana. Además, si en algunos ámbitos se experimentaron rupturas importantes, en otros prevaleció la dependencia de la trayectoria: gran concentración de la propiedad y del ingreso, amplias franjas de economía de subsistencia, una aguda escasez de capitales, así como profundas disparidades regionales en términos demográficos, económicos, sociales y culturales... Además, aunque el Estado apareció como el agente más importante de la modernización económica, no pudo o no quiso llevar su propio programa liberal hasta las últimas consecuencias. Por ejemplo, las políticas de privatización e individualización de la propiedad raíz, supuestamente encaminadas a crear la pequeña propiedad, fracasaron doblemente en su propósito: por un lado, no evitaron que la propiedad se concentrara; por el otro, no hicieron desaparecer la comunidad indígena tradicional. El resultado fue que la

transición en el campo fue incompleta y distorsionada, y permaneció como fuente de tensiones y raíz de una inequidad imposible de superar.

A las tensiones propias de toda transición, en México se sumó el problema de la vulnerabilidad externa, característica del crecimiento hacia fuera. En 1907, una crisis económica originada en Estados Unidos se transmitió a la economía mexicana por medio de su sector externo y afectó gravemente a la minería nortea (sobre todo el cobre), provocando en cierre de empresas y el despido de miles de trabajadores... El que la economía empezara a recuperarse dos años más tarde impide hablar de la crisis como “una causa” de la Revolución, aunque no se puede descartar un impacto indirecto por el descontento generado en algunos sectores de la población. Pg. 335

El cambio institucional del Porfiriato tardío a la Revolución

El marco institucional de la economía mexicana empezó a modificarse en el sentido de una mayor intervención estatal y hasta de un mayor nacionalismo en la última década del Porfiriato, lo cual tiende un puente de continuidad con el régimen que lo siguió. Una explicación plausible es que, en la estrategia de desarrollo del grupo gobernante, la fase de apertura y atracción de recursos externos indispensables para impulsar el crecimiento había quedado atrás, y lo oportuno era transitar a un estadio de mayor control sobre el origen y la operación de las empresas extranjeras, e incluso de una intervención directa cuando se juzgara imprescindible... pgs. 335-336

De diversas maneras se reforzó la presencia regulatoria del Estado en los últimos años del Porfiriato. La ley minera de 1909 volvió a la definición de “dominio directo de nación” para referirse a los criaderos y depósitos de minerales (excluyendo los combustibles, que se consideraban propiedad del dueño del suelo), y reintrodujo el mecanismo del denuncia como forma para adquirir propiedades mineras, aunque, a fin de ofrecer garantías a la propiedad existente, restringió el uso de ese mecanismo a los “terrenos libres”

Por otra parte, entre 1903 y 1907 el gobierno se aventuró por primera vez a participar directamente en la actividad económica, mediante la llamada “mexicanización de los ferrocarriles”- Esto consistió en la adquisición de una parte mayoritaria de las acciones de algunas de las principales compañías, que sumaban dos tercios de la red nacional, para formar la corporación Ferrocarriles Nacionales de México. Pg. 337

El impacto económico de la Revolución

..., el estallido de la Revolución en noviembre de 1910 no provocó un colapso generalizado de la economía mexicana ni de las finanzas públicas. La actividad económica, que desde 1909 había empezado a recuperarse de la crisis, para este momento había reanudado su crecimiento, y prosiguió con relativa normalidad hasta 1912, como lo sugiere la información disponible acerca de la producción industrial, el comercio exterior, los depósitos bancarios y los ingresos públicos. Durante el régimen de Francisco I. Madero se produjeron numerosas huelgas y una creciente presión sobre las finanzas gubernamentales (debido a la necesidad de dedicar mayores recursos a la

pacificación del país), que lo obligó a elevar algunos impuestos. Adicionalmente, el tráfico ferroviario padeció los asaltos y ataques de algunas fuerzas rebeldes, y en Morelos, la producción azucarera empezó a sentir los efectos de la actividad de los zapatistas. Sin embargo, estos hechos ejercieron aún un efecto poco perceptible sobre los indicadores macroeconómicos. Pg. 337

El impacto sobre los distintos sectores económicos fue desigual, y se concentró entre mediados de 1913 y 1916, cuando la guerra civil tuvo su mayor alcance geográfico y demográfico. Aun entonces, prácticamente no se tocó el sur del país ni la península de Baja California, y en muchos estados del centro tuvo una incidencia transitoria y menor. En el nivel macroeconómico, los ámbitos más afectados fueron los sistemas monetario y ferroviario, lo que tuvo un efecto dramático en el mercado interno, los precios y la circulación de bienes. La industria padeció más que las exportaciones, la agricultura de subsistencia más que la comercial, y en términos generales, el campo sufrió más que la ciudad. No obstante, en la medida en que el aparato productivo no fue destruido, tras la contienda armada las actividades económicas empezaron a recuperar –a un ritmo desigual- su nivel anterior. Menos inmediato, aunque más duradero, fue el impacto de los cambios institucionales impuestos por el nuevo régimen, cristalizados en la Constitución de 1917.

Los efectos directos. El estado de guerra civil generalizada entre 1913 y 1916 empujó a las facciones contendientes a hacer grandes emisiones de dinero sin respaldo metálico para financiarse, lo que, aunado a la fuga de capitales y al retiro de las monedas en circulación, provocó el colapso del sistema monetario... Al mismo tiempo, el uso militar de los ferrocarriles y la destrucción estratégica de instalaciones y equipo ferroviario ocasionaron la dislocación del sistema de transportes. Pg. 338

El sector exportador fue el menos afectado por la guerra, debido en parte al emplazamiento geográfico de muchas actividades exportadoras en la periferia del territorio (henequén, petróleo, cobre, café) y en parte a la parcial coincidencia temporal entre la Revolución y la primera Guerra Mundial (agosto de 1914 a noviembre de 1918), pues ésta última intensificó la demanda internacional de productos estratégicos (petróleo, fibras, minerales) durante los años de mayor violencia revolucionaria y el inicio del nuevo régimen... La gran novedad de la década de 1910 fue el primer *boom* de las exportaciones de petróleo en la historia nacional. Aunque la exploración comenzó desde fines del siglo XIX, fue a partir de 1911 que se produjo la mayor oleada de inversiones en la actividad, en un escenario dominado por grandes consorcios extranjeros que controlaban 95% de la producción. El auge productivo arrancó en 1914, en plena guerra civil, y para 1919 México se convirtió en el segundo productor mundial. La producción pasó de 17 millones de barriles en 1912 a 87 millones en 1919 y a 193 millones en 1921, aunque empezó a declinar a partir del siguiente año. Pg. 339

La agricultura padeció también en forma desigual los efectos de la contienda armada. Muchas haciendas fueron abandonadas por sus dueños que huyeron del país. O por sus trabajadores, que se sumaron a la “bola”, lo que provocó la suspensión de cultivos. Otras fueron temporalmente confiscadas por los revolucionarios, aunque esto no necesariamente el cese de la producción. En general, la producción de básicos

destinados al mercado interno (maíz, frijol) padeció mucho más que la de bienes orientados a la exportación (henequén, café). El movimiento zapatista prácticamente arrasó con la producción azucarera de Morelos. Finalmente, como destaca Alan Knight fenómenos climáticos afectaron cosechas, y la falta de transporte obstaculizó la distribución, lo que generó episodios de aguda escasez y carestía de productos de primera necesidad... En suma, que si bien la producción no se detuvo, sus frutos se disiparon en la vorágine revolucionaria, mientras que los de las empresas extranjeras buscaban refugio seguro en el exterior. Pgs. 339-40

Con el fin de captar recursos para la guerra, desde mediados de 1914 Venustiano Carranza decretó impuestos sobre la producción petrolera y elevó los de otros artículos como el henequén, además de las contribuciones extraordinarias que cobraban y administraban autónomamente los distintos grupos rebeldes. A la larga, el control de los carrancistas sobre las principales aduanas y los productos de exportación más importantes les dieron una ventaja decisiva en el desenvolvimiento de la guerra.

Más allá de los daños materiales, la Revolución mexicana conllevó decisiones que afectaron distintos ámbitos de la vida económica, como la relación de México con el exterior y el sector privado de la economía. En 1914 se suspendió el pago de la deuda externa, lo que marginó al país de la comunidad crediticia internacional. En 1915 se decretó la confiscación de las principales empresas ferroviarias, y entre 1915 y 1916, la incautación del sistema bancario. Aunque de duración variable, estas medidas tuvieron un efecto profundo sobre el clima de inversión y el crédito del país. Pg. 340

El Impacto Institucional

La promulgación de la Constitución de 1917 imprimió cambios en el marco institucional que habrían de tener consecuencias de largo plazo para la actividad económica y que de inmediato generaron fricciones con algunos sectores productivos. Pg. 340

Pese a fuertes tensiones iniciales y a amagos de detener la producción para combatir nuevas contribuciones que juzgaban confiscatorias, las empresas petroleras y el gobierno revolucionario llegaron a un modus vivendi a mediados de los años veinte; éste respetaría las concesiones y aquéllas pagarían sus impuestos y mantendrían la explotación. Pg. 341

El artículo 123 afectó sobre todo a las actividades industriales y de servicios, sectores en los que había madurado una fuerza de trabajo asalariada y con creciente capacidad de organización. A la postre, la generalización del contrato colectivo y de las prerrogativas sindicales no sólo elevó los costos laborales, sino que obstaculizó la introducción de innovaciones técnicas en la producción, que los obreros consideraban ahorradoras de trabajo, lo que afectó la productividad y la competitividad de la industria nacional.

El ámbito en el que la revolución produjo los cambios más radicales, aunque no necesariamente inmediatos, fue el de la propiedad territorial. La legislación en esta materia arrancó en 1915, con la expedición de una Ley Agraria que contemplaba el reparto de tierras por dotación o por restitución y continuó durante los siguientes años con leyes que establecían la prioridad redistributiva pero admitían la existencia tanto de

terratenientes como de minifundistas, sin privilegiar aún la figura del ejido colectivo. En ello la legislación no se apartaba del espíritu liberal de crear un sector de pequeños propietarios, disolviendo las antiguas comunidades... pg. 341

La estabilización

A fin de sustentar el proyecto de crear un banco único de emisión, en 1922 el gobierno negoció con el Comité Internacional de Banqueros la reanudación del pago de la deuda externa, cuyo monto se fijó en 507 millones de dólares ... pero pronto incumplió. Gracias a los ahorros que produjo el incumplimiento y a dos años de superávit en las finanzas públicas, en 1925 pudo financiar la fundación del Banco de México, banca de gobierno con amplias facultades para regular la circulación monetaria, los cambios sobre el exterior y las tasas de interés. Pg. 342

Las primeras medidas que se adoptaron para estabilizar las finanzas públicas siguieron las viejas rutas... La innovación más importante fue la introducción del impuesto sobre la renta a partir de 1924, aunque por el momento sólo llegó a aportar 5% a la recaudación total. De mayor importancia fueron los gravámenes a la industria, que arrojaron 20% de lo recaudado en 1929. Así, los impuestos relacionados con el comercio exterior redujeron progresivamente su participación en los ingresos federales: de 60% entre 1870 y 1890, y a 42% entre 1917 y 1929.

Las finanzas públicas registraron superávit en 1924 y 1925, y luego a partir de 1928 (y hasta 1932), con una pausa en 1926 y 1927 en que se incurrió en déficit, debido a una nueva caída en las exportaciones y a la contracción económica en Estados Unidos, que de hecho produjeron serios problemas en la balanza de pagos. Pg. 343

... desafortunadamente el arranque de la expansión carretera significó también el desplazamiento de los ferrocarriles Nacionales de las prioridades gubernamentales, y del transporte ferroviario de la función que habían desempeñado en la vida económica del país.

Las inversiones en irrigación superaron los 45 millones de pesos en cuatro años. Estas obras representaba un aspecto importante del plan de modernización agrícola concebido por el gobierno, en el cual la dotación y restitución de tierras debían apuntar al desarrollo de la pequeña propiedad parcelaria y debían ser acompañadas por el despliegue de actividades agroindustriales y de la agricultura comercial privada.

Otro aspecto que merece destacarse en las políticas públicas favorables al desarrollo es el del gasto público en educación, es decir, la inversión en capital humano, que en esta etapa empezó a aparecer como una prioridad gubernamental y cuyo despliegue en las siguientes décadas no es ajeno al auge industrializador. Pg. 344

Los claroscuros de la economía

Aun con su retórica nacionalista, la Revolución mexicana no modificó el modelo de desarrollo fundado en las exportaciones, no expulsó al capital extranjero y, con la excepción parcial de los latifundios, no amenazó a la propiedad privada. Pg. 344

La agricultura siguió siendo el sector más atrasado y el que se recuperó más lentamente de los efectos de la contienda armada... los índices de producción de casi todos los artículos consignados cayeron respecto al nivel de 1918. Las únicas excepciones fueron el trigo, la caña y el tabaco... En el ámbito de las exportaciones, algunos artículos decayeron (como el henequén), mientras que otros cobraron importancia (algodón, azúcar, garbanzo y plátano) y algunos más hicieron su aparición (jitomate, frutas y leguminosas), favoreciendo el desarrollo de las zonas productoras e incluso creando eslabonamientos con nuevas fábricas de productos enlatados. Con todo, el atraso del sector agrícola en su conjunto persistió: la fuerza de trabajo agrícola, que representaba 69% del total, produjo sólo 22% del PIB en 1930 (Cárdenas, 1987). Pg. 345

Aunque la minería se mantuvo como una actividad crucial para la economía mexicana, sufrió una suerte desigual durante y después de la revolución... Así, irónicamente durante la década de 1920 unas cuantas grandes empresas de origen extranjero dominaban el panorama. No obstante, tal concentración y una política fiscal favorable alentaron la introducción de innovaciones tecnológicas que contribuyeron a modernizar el sector y dar un mayor valor agregado a los metales exportados. Pgs. 345-6

... Junto a la planta industrial heredada del Porfiriato, se establecieron nuevas fábricas de productos químicos, de conservas alimenticias y otros bienes de consumo, y empezó a operar una planta ensambladora de automóviles de capital extranjero. El producto industrial siguió creciendo y sustituyendo importaciones, y en esa medida impulsó el cambio estructural de la economía mexicana. Pgs. 346-347

... Aun cuando la canasta de exportaciones siguió ampliándose con la incorporación de nuevos productos y el crecimiento de otros, como el zinc, el jitomate y el plátano, cada vez más, barreras en los países consumidores imponían límites a la expansión y anunciaban el fin de una era. Todo ello permite sugerir que el declive del modelo exportador estuvo determinado por causas externas: primero, los altibajos en la demanda; luego, el golpe decisivo de la Gran Depresión. Pg. 348

Epílogo

En general, la economía mexicana tuvo una suerte accidentada en los años veinte. Pese a un desempeño desigual, en términos del avance de las exportaciones México convergió con otras economías latinoamericanas: de encontrarse en los últimos lugares al principio del periodo, el país apareció como la tercera economía exportadora de la región (por debajo de Argentina y Brasil) en 1926... La inversión extranjera acusó una creciente concentración y su monto total disminuyó. La industria progresó, pero siguió constreñida por las dimensiones de un mercado interno aún estrecho y dependiente del proteccionismo estatal. La agricultura se benefició de inversiones en infraestructura y de

los efectos positivos del fraccionamiento de algunos grandes latifundios improductivos, pero no redujo la brecha de productividad entre sus ramas principales: de hecho, en 1929 la productividad del trabajo en el sector agrícola era ocho veces menor que en el resto de la economía. Para bien o para mal, la revolución imprimió a la postre un giro definitivo en aspectos centrales de la economía, que marcarían su curso durante el siglo XX: la presencia ineludible del Estado como regulador y como participante directo, los derechos laborales y el movimiento obrero organizado, y la reforma agraria. No obstante, otros rasgos se originaron en las décadas anteriores, en una época que las periodizaciones políticas han hecho ajena y distante a la de la Revolución. Me refiero a los cambios estructurales relacionados con la modernización económica y el inicio de la industrialización, es decir, el largo proceso que produjo el tránsito desde una economía de antiguo régimen hasta una caracterizada por el crecimiento económico moderno, fenómeno que en México tuvo lugar en el marco de un modelo de crecimiento exportador. Pg. 349

Febrero, 2016