

## UN MODELO HISTÓRICO DE CAMBIO INSTITUCIONAL: LA ORGANIZACIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA, 1857-1911<sup>\*</sup>

PAOLO RIGUZZI<sup>\*\*</sup>

La categoría de cambio institucional ha venido ocupando un papel central en las reflexiones de la historia económica y de la nueva economía institucional.<sup>1</sup> Ha sido elaborada con referencia a los procesos de cambio de las reglas del juego en una sociedad, es decir de los incentivos y las limitaciones que estructuran la interacción humana. Su móvil teórico es demostrar que los diferentes desempeños y niveles de desarrollo de las economías nacionales reconocen una influencia fundamental de las instituciones, de su naturaleza y calidad. El entorno institucional, a

---

Manuscrito recibido en marzo de 1998; versión final, noviembre de 1998.

\* El presente ensayo utiliza algunas partes de la ponencia presentada en el coloquio “Cambio Institucional e Historia Económica”, Universidad Autónoma de Barcelona, diciembre de 1996.

\*\* Investigador de tiempo completo de El Colegio Mexiquense, e-mail: priguzzi@cmq.colmex.mx. Agradezco los comentarios de Albert Carreras y las observaciones de Sandra Kuntz, Manuel Miñó y dos dictaminadores anónimos por cuenta de la revista. La responsabilidad de los errores es exclusiva del autor.

<sup>1</sup> Los trabajos de Douglass North son los que han fijado inicialmente lenguaje, métodos y propósitos de este campo disciplinario. Véase North 1984 y 1993. Una reciente y útil síntesis es Ayala Espino, 1997.

través de los derechos de propiedad y costos de transacción que establece, fija un horizonte para los resultados económicos en términos de riqueza agregada producida.<sup>2</sup>

En este sentido, las dimensiones del cambio institucional se suelen asociar con economías donde se verifican arreglos exitosos capaces de promover, favorecer o permitir el desarrollo económico y se estructuran organizaciones económicas eficientes acordes con tal objetivo. Ello ha contribuido a una tipificación del cambio institucional que acentúa los elementos estructurales frente a los procesales, con relativo descuido de la complejidad histórica, y sobre todo lo enmarca en un contexto de optimalidad constante de las instituciones desde el punto de vista social y económico.<sup>3</sup> Así, un aspecto de reflexividad que no enriquece el análisis histórico se introduce en el esquema explicativo: las instituciones, el sistema legal, los derechos de propiedad cambiarían en respuesta directa e inmediata a las exigencias económicas, sobreponiéndose fácilmente a los factores culturales y de mentalidad (los “parámetros subyacentes”, en la definición de North). El mundo sin fricciones de la teoría neoclásica, objeto de una visión crítica por parte de la nueva economía institucional puede entonces reaparecer bajo la forma simplificada de una mano invisible que en lugar de reasignar recursos crea instituciones y reglas.<sup>4</sup>

Puede resultar útil, entonces, abordar el fenómeno en la perspectiva histórica de una economía como la mexicana en el siglo XIX y principios del XX, en la cual la adopción de las formas económicas occidentales (propiedad privada, empresas, mercados competitivos) y la categoría de “desarrollo económico moderno” son datos controversiales, problemáticos y no implícitos. En esta, como en otras economías atrasadas, la existencia de fuerzas competitivas que puedan erosionar instituciones económicas

---

<sup>2</sup> Libecap, 1986, pp. 227-229.

<sup>3</sup> Un estudio muy equilibrado del cambio institucional en perspectiva histórica es Tedde, 1994.

<sup>4</sup> North indica que la economía neoinstitucional se desprende de dos implicaciones clave de la racionalidad instrumental neoclásica: que las instituciones estén siempre diseñadas para alcanzar resultados eficientes y que no jueguen un papel independiente en el desempeño económico. North 1995, pp.19-20. Para una excelente discusión, véase Basu-Jones-Schlicht 1987, *passim*.

incapaces de estimular el crecimiento no explica de manera automática e inmediata el cambio institucional. La experiencia mexicana presenta un caso de cambio institucional conflictivo, producido por operaciones de ruptura más que de evolución lineal, y frenado por los problemas de asentamiento y estructuración del nuevo ordenamiento institucional. Lo que aquí se enfoca es el intento de transformación económica instrumentando posteriormente a la etapa clásica de la reforma liberal, y que representa más bien la prolongación lógica e histórica de ésta.

Los tiempos de generación, arraigo e interiorización de las nuevas reglas liberales, que no son una variable independiente sino ligada a los parámetros subyacentes, parecen un componente esencial para entender los problemas del cambio institucional y su relación con el crecimiento económico.

El argumento aquí presentado se desarrollará a partir de un esquema institucional muy estilizado de la economía mexicana alrededor de mediados de siglo XIX, y los lineamientos del proyecto liberal de cambio institucional. Puesto que este fue concebido a partir de un incremento de la oferta de bienes públicos, se analiza como la autorreforma del Estado y de sus procedimientos y constituyó un prerequisito para el despliegue del reordenamiento institucional de la actividad económica. Seguirá una interpretación de las principales vertientes del proceso histórico de cambio institucional, y un balance introductorio de su impacto sobre la organización económica.

#### UN ESQUEMA INSTITUCIONAL DE LA ECONOMÍA MEXICANA

Méjico se caracterizaba, aun en la segunda mitad siglo XIX, por ser una economía rural de subsistencia, cerrada, escasa de derechos de propiedad individual y abundante en derechos y prácticas comunitarias y en valores orgánicos; fragmentada en mercados locales y suelos arancelarios internos en competencia. Costos de transacción elevados, típicos de sociedades rurales de antiguo régimen, agudizados por peculiaridades étnicas y de organización política envolvían las operaciones para informar, medir,

negociar y ejecutar contratos, y así reducir la amplitud y las potencialidades del intercambio.

Al lado de la pobreza y del atraso económico relacionados con el bajo nivel del ingreso per cápita,<sup>5</sup> existía una dimensión de “atraso institucional” y de pobreza jurídica, entendidos como la ausencia de una legislación y un sistema legal adecuados al propósito liberal del desarrollo y transformación del país. El caso mexicano ofrece evidencia de cómo los plazo de reabsorción de tal atraso sean factores relevantes e incluso determinantes con respecto al atraso material.<sup>6</sup> Desde el punto de vista de la estructura política, en el interior de una organización federal, en realidad confederal la fuerza de las autonomías territoriales se contraponía a un Estado federal débil, cuyas modalidades de apropiación y gestión de los recursos fiscales permiten, sin embargo, calificarlo como depredador y no constitucional. Uno de los procesos económico-administrativos principales de occidente, el tránsito de la confiscación a la tasación,<sup>7</sup> no se afirmó sino hasta las dos décadas finales del siglo XIX. Un catálogo de medidas coercitivas y extralegales (confiscaciones, impuestos extraordinarios y préstamos forzados, gasto discrecional y sin control, repudio de los compromisos financieros) representaba la modalidad principal de relación con la sociedad. En sus principales aspectos económicos, el Estado deudor, extractor e inversor de recursos públicos, no era sujeto de confianza por parte del público.<sup>8</sup>

Desde el punto de vista jurídico, en ausencia de estructura legal nacional, la legislación colonial (española, de las Indias y novohispana) seguía constituyendo el marco de referencia (Siete Partidas, Ordenanzas de tierra, de agua, de minas, Ordenanzas de Bilbao en materia de

<sup>5</sup> Coatsworth, 1992, ha analizado esta dimensión.

<sup>6</sup> Olson, 1996, provee un acercamiento teórico al problema. Véase Riguzzi, 1996, para el análisis de esta dimensión para el caso de los ferrocarriles.

<sup>7</sup> Rosenberg-Birdzell, 1986, cap. IV.

<sup>8</sup> “Los primeros sesenta años de vida independiente habían sido caracterizados por desventajosas operaciones de agio, providencias expoliadoras, imposiciones de préstamos forzados, contribuciones extraordinarias, suspensiones de pago”, Castillo, 1903, p. IX. En los estados de la federación se reproducían condiciones análogas. Para el caso del Estado de México, Riguzzi, 1994.

comercio, Ordenanzas de correo), junto a trozos de legislación local e intermitentes leyes federales, todo sin una precisa jerarquía normativa.<sup>9</sup> La misma constitución liberal de 1857 tardó alrededor de treinta años en recibir leyes reglamentarias y accesorias capaces de instrumentarla.<sup>10</sup> De tal manera que el orden constitucional no se convirtió en orden jurídico sino con un desfase muy acentuado. Y el retraso del orden jurídico significó la incapacidad de establecer el conjunto de incentivos y sanciones que definen adecuadamente las reglas del juego y los espacios para los comportamientos económicos.<sup>11</sup> Consecuentemente, en un contexto de ambiguedad, confusión y heterogeneidad jurídica, dominaba la politización del sistema jurídico y de las prácticas comerciales: poderes monopólicos basados en el acceso privilegiado a la información, favores personales y privilegios informales vertebraban los mecanismos de la vida económica. Pequeños grupos de interés, usualmente basados en redes de parentesco, eran los beneficiarios principales de este orden económico.<sup>12</sup>

En este contexto, el cambio institucional fue concebido por los grupos liberales en el gobierno como prerrequisito del crecimiento económico. La constitución de 1857 simboliza el ideal liberal de reordenamiento de la sociedad y de la economía. La filosofía general que servía de trasfondo era típicamente liberal: emancipación de la vida económica de las reglas morales y leyes naturales, libre circulación de hombres,

---

<sup>9</sup> García 1991, pp. 71-73.

<sup>10</sup> *El Foro*, 22 de agosto 1879, p. 51.

<sup>11</sup> Un dictaminador de este artículo ha subrayado de manera muy crítica el hecho de que en el texto no se haga referencia a la importancia de las garantías constitucionales de los derechos económicos. Lo que aquí se quiere subrayar es que en ausencia de leyes reglamentarias tales garantías difícilmente pueden fundar un nuevo orden económico. El ejemplo de las alcabalas, prohibidas por la constitución de 1857 y extinguidas sólo en 1896 es el ejemplo más evidente de este problema. Por otro lado, el análisis de las leyes que en la década 1880-1890 llenaron este vacío, se lleva a cabo en el apartado “La secuencia del cambio institucional”.

<sup>12</sup> Sobre estos aspectos, Walker 1991.

mercancías, ideas, transformación de la interacción entre Estado y sociedad en sentido contractual, y por tanto la despolitización de las relaciones económicas y jurídicas, a favor de reglas del juego ciertas y espacios de negociación privados.<sup>13</sup>

La especificidad del caso mexicano reside en el carácter conflictivo de la reforma liberal, definida por el conflicto entre Estado e Iglesia y la guerra civil, y en el desfase entre reforma y efectividad del cambio institucional. En realidad los dos fenómenos no coincidieron, y este último se instrumentó sustancialmente por lo menos dos décadas después del primero y necesitó de una estrategia de empuje del sector público hacia el sector privado de la economía. Ello porque, en la sociedad había conflicto de valores acerca del uso de los recursos, el fin de las actividades productivas y los criterios de justicia económica, polarizados alrededor de una visión religiosa y comunitaria y una laica e individualista.

El cambio institucional por decisión política sustentada en la fuerza de las armas tenía un valor bajo de efectividad. Ello se puede apreciar con claridad en el desenvolvimiento del principal mecanismo pensado por los liberales para modificar la estructura económica mexicana: la desamortización de los bienes eclesiásticos vía nacionalización y asignación a particulares. En el ideario liberal, ello habría permitido sanear las finanzas públicas, eliminar un poderoso factor de estancamiento, crear un sector amplio de propietarios y un espacio para los mecanismos de mercado.

En realidad el empuje potencial de tal medida radical se fue apagando sin asentar modificaciones sociales y económicas relevantes, trabado por los rasgos institucionales que supuestamente habría tenido que borrar. Por un lado eliminó a la Iglesia como elemento predominante en el control del suelo urbano y redujo levemente la concentración en

---

<sup>13</sup> Véanse Covo, 1983, Loza Macías 1984 y Carmagnani, 1994, para un tratamiento general del ideario constitucional de 1857.

la propiedad urbana.<sup>14</sup> Por el otro, el desorden administrativo no permitió al Estado conocer ni siquiera el valor de las propiedades amortizadas, los derechos de propiedad quedaron en la mayoría de los casos confusos y no especificados, permaneció el riesgo de que subsistieran hipotecas ocultas y adeudos al erario público, con el resultado de producir un número muy elevado de pleitos legales y una dimensión de incertidumbre.

Lo más significativo es tal vez el hecho de que las operaciones de denuncio y desamortización se prolongaron por treinta años hasta 1898, periodo durante el cual las propiedades desamortizadas no pudieron entrar al mercado de bienes raíces.<sup>15</sup> La ausencia de requisitos institucionales mínimos (registro de la propiedad, leyes no ambiguas, uniformidad de normas, mecanismos de información sobre las operaciones) absorbió y dispersó la carga de innovación del proceso desamortizador.

Es posible sostener que dada la organización institucional de la economía mexicana del siglo XIX actuaba como un poderoso constreñimiento para que el movimiento de precios relativos pudiese activar la liberación de energías, la dinamización de los factores y la definición de una aptitud hacia el crecimiento económico que llevara al empleo de recursos no

---

<sup>14</sup> Morales, 1995, pp.186-195. Esta autora ha calculado a través del índice Gini el cambio en la concentración de la propiedad urbana en la Ciudad de México entre 1848 y 1864, que se reduce de 0,78 a 0,65. Pero su índice general tiende a sobreestimar el efecto de la fragmentación de la propiedad eclesiástica; de hecho el índice que la misma autora calcula para el sector de propiedades particulares muestra una reducción mucho más leve de 0,70 a 0,65. Para una visión general, el estudio clásico de la desamortización es Bazant, 1975.

<sup>15</sup> La lógica de ello residía en que cerrar las operaciones de desamortización “equivaldría a consentir la readquisición de gran parte de la riqueza raíz de México por la corporaciones eclesiásticas”, *Diario Oficial* 18 de septiembre de 1892. Aun en 1887, 1892 y 1897, el gobierno presentó iniciativas de ley para tratar de solucionar el problema de la inseguridad jurídica y el estancamiento de la propiedad raíz desamortizada entre finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta. *Diario Oficial*, 15 de octubre 1887 y 18 de septiembre 1892.

utilizados y subutilizados. De hecho México no había participado del auge exportador y la aclimatación de innovaciones económicas (ferrocarriles y bancos) que tuvo lugar en otros países latinoamericanos (Argentina, Uruguay, Chile, Brasil) a partir de la década de 1860.

El cambio institucional se articuló en una estrategia de promoción de arreglos favorables al desenvolvimiento de la iniciativa privada pero también pública, que se puede concebir como una segunda etapa de la reforma liberal. Se trataba de la afirmación de una estructura nueva de incentivos que estimularan a los individuos a actuar como agentes económicos, es decir la producción de ciudadanía económica. Era función de la apropiación de ganancias económicas potenciales, pero su promotor era un grupo de innovadores políticos que lo concebían como bien público ofrecido a la sociedad, con una vinculación estrecha entre rentabilidad individual y social. Las nuevas figuras sociales que habían surgido fuera de los estamentos corporativos y de los principios jerárquicos de matriz colonial fueron el núcleo de la demanda de innovación institucional, de derechos económicos y políticos. Al mismo tiempo, la debilidad de esta demanda social de innovación y las resistencias, activas y pasivas, ofrecidas por diferentes sectores de la sociedad desdibujan un escenario fuertemente enfrentado para el cambio institucional. La secuencia de innovación institucional se concentró en los siguientes aspectos :

*1) el intento de reorganización de los derechos de propiedad, en el sentido de la maximización de su dimensión individual, su certeza y uniformidad nacional; 2) la formalización de las transacciones económicas y la difusión de información sobre ellas; 3) la institucionalización y reglamentación del mercado, la delimitación de la esfera pública de la privada; 4) la liberalización y apertura de espacios a la actividad económica, levantando restricciones legales e informales.*

En este marco, el papel de la iniciativa pública iba a ser de gran importancia para estimular e impulsar el movimiento. La idea prevaleciente entre la élite política federal era que, en vista de la situación del país, el esfuerzo público tenía que crear las condiciones para el desenvolvimiento de la iniciativa privada, puesto que ésta no tenía suficientes energías. En realidad el apoyo y el estímulo al movimiento económico no era sino una parte, aunque importante, del proceso de construcción de la nación: el diseño de

formar una sociedad y un Estado nacional, sustentada en un espacio legal, político y económico común, dentro del marco federal. La expansión de la esfera pública era, por tanto, al mismo tiempo, objetivo e instrumento de este diseño. Este programa era evidentemente multidimensional: sin embargo, aquí se recortará una angulación específica, tomando en consideración los elementos que más relaciones y más impacto tuvieron con la vida económica. Fortalecimiento de las instituciones públicas, integración territorial, uniformidad jurídica, coordinación administrativa eran los elementos contextuales a la revitalización de la economía. El esfuerzo de la iniciativa pública liberal era el de eliminar los elementos corporativos, de privilegio, monopólicos y prohibicionistas existentes en la sociedad y en el Estado mexicano. Como trataremos de demostrar, sería un gran error identificar en este proceso un signo de desregulación, que retrae la presencia del Estado y del poder público en función de dejar paso a la expansión de la iniciativa privada. El “Estado mínimo” de la tradición ideológica liberal no era y no podía ser una meta, puesto que era la realidad existente, el punto de partida, que en la visión liberal no había sido capaz de estructurar la nación. No se trataba del *laissez faire* sino de impulsar a hacer; la liberalización comercial era paralela al mejoramiento de la iniciativa pública.<sup>16</sup> En esta visión, construcción del Estado nacional y desarrollo económico podían así coincidir. Al contrario, hay que decir que dentro del compromiso entre formas viejas y nuevas en las prácticas institucionales y legislativas, apareció un intento de afianzar formas de

---

<sup>16</sup> La percepción de insuficiencia de las fuerzas del mercado fue común y constante durante el porfiriato y llegó a ser un supuesto en el mapa mental de los responsables del poder ejecutivo. Destaca por ejemplo con claridad en los informes presidenciales; véase González 1884, p.88; *Informe* 1888, p. 94. Se puede entender como una manera de justificar la regulación e intervención gubernamental, pero es difícil ignorarla. Un dictaminador ha criticado el artículo por el planteamiento organicista del cambio institucional: pero el intento del texto no era defenderlo sino más bien reconocer que una visión organicista estaba presente entre los actores políticos del cambio institucional. En un análisis de corte institucionalista las percepciones de los actores son un elemento relevante.

control ‘moderno’ del poder público sobre la sociedad y los intereses particulares.

### LA AUTOREFORMA DEL ESTADO COMO PRECONDICIÓN DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

El proceso de cambio institucional necesitaba un aumento sustancial de la oferta por parte del Estado, de códigos, leyes, servicios, estructuras; se trataba de potenciar tanto el Estado-ordenamiento (las reglas formales), como el Estado-aparato, (la presencia material de la federación). Sin embargo, este proceso tenía que desenvolverse dentro de un marco de fricciones considerables. No fue un proceso lineal ni indoloro, sino que engendró tensiones y contrastes en el país. Por un lado la naturaleza del régimen mexicano, más cercana a una realidad de tipo confederal, suponía una concurrencia y competencia de poderes en el territorio. Así, la tendencia general del grupo dirigente liberal después de 1880 fue la federalización de competencias y funciones económicas, y la sustracción de espacios a la práctica confederal. Se echaron las bases para una redefinición amplia de las relaciones entre poderes, instituciones y entidades.<sup>17</sup>

Por otro lado, y aún más importante, la expansión de la presencia del Estado federal y de sus facultades requería no sólo un incremento de la oferta a través de políticas externas, sino que era complementaria a la legitimación y recalificación del gobierno en función de un “compromiso creíble” con la sociedad: la capacidad de ser un actor político y económico confiable, no discrecional, respetuoso de las reglas legales e interesado en el crecimiento económico.<sup>18</sup> Durante la mayor parte de siglo XIX, en el juicio de la sociedad el Estado mexicano no era un sujeto moralmente aceptable ni solvente: el rechazo de los títulos de la deuda por

<sup>17</sup> Nos referimos especialmente a la reformas constitucionales de 1883-1884 que atribuyeron al Congreso federal la facultad de legislar en materia comercial, bancaria y minera para todo el territorio nacional.

<sup>18</sup> Se trata del proceso de creación de los “fundamentos políticos de mercados seguros”, que Weingast, 1993 ha analizado para el caso de Gran Bretaña y Estados Unidos. Véase también North, 1993.

parte del público y la resistencia al sistema fiscal entre otros, son indicadores claros.<sup>19</sup> La federación había permanecido como institución con rasgos provisionales, de emergencia y desarticulación: crónicamente deficitaria, estructurada en parte con base en normas coloniales y reglamentos obsoletos, con escasa presencia en el territorio y limitada a funciones mínimas, sin un cuerpo de funcionarios. El indicador más relevante del estado de la administración era el hecho de que el gasto militar y la deuda pública representaban un porcentaje del gasto público central nunca inferior a 70% antes de 1875.

El crecimiento cuantitativo del presupuesto federal permitió una articulación de funciones, creación de agencias, mayor especialización dentro de los aparatos gubernamentales: a comienzos de los años ochenta se creó una sección de agricultura y actividades mineras en el Ministerio de Fomento, y una Dirección General de Estadística, encargada de la formación de la estadística nacional; en el Ministerio de Hacienda los nuevos departamentos fueron los de estadística fiscal, de contabilidad y de crédito público.

El ensanchamiento de las competencias federales fue estimulado por el proceso de construcción de la red ferroviaria, cuya supervisión estaba encomendada a la federación, por ser vías generales de comunicación; por la legislación federal sobre aguas de 1888; y en la esfera fiscal por medio de los impuestos interiores sobre el consumo (Renta del Timbre. El potenciamiento del aparato estatal, significó un cambio cuantitativo y cualitativo en el presupuesto federal, en el cual durante el decenio 1880-1890 tomó forma la tendencia a la reducción del gasto militar, a favor del gasto asignado a Fomento y Hacienda. Por primera vez en la vida de México, la dotación de fondos de los dos ministerios, sobre todo gracias al programa de subsidios a los ferrocarriles, superó de manera permanente

---

<sup>19</sup> Véanse las observaciones del secretario de Hacienda (1872-1876) Francisco Mejía en *Memorias* 1958. Para el significado de la resistencia práctica y legal a los impuestos extraordinarios para financiar la construcción de ferrocarriles, Riguzzi, 1996, pp. 58,61.

el presupuesto militar, que se quedó por debajo del ritmo de crecimiento del gasto total.

Lo expuesto hasta aquí pone de relieve los rumbos principales del proceso de transformación y expansión de la dimensión federal, bajo el perfil de la articulación del Estado-ordenamiento y el crecimiento del Estado-aparato, en cuanto a funciones económicas. Igualmente necesaria fue la reorganización de la administración federal, dirigida a racionalizar y legalizar los aspectos fundamentales de la vida económica estatal y su relación con la sociedad y los agentes económicos. El presupuesto, la contabilidad estatal y la deuda pública constituyeron los ejes alrededor de los cuales se desarrolló, a partir de los años de 1880, el esfuerzo dirigido a crear un nivel general de confianza acerca de la capacidad y la voluntad del Estado de honrar sus compromisos y respetar las reglas del juego.<sup>20</sup> La tradición del presupuesto estaba hecha de “cuentas metafísicas”, facultades de uso discrecional y arbitrario por parte del ejecutivo, y escasas posibilidades de control parlamentario.<sup>21</sup> Un conjunto de condiciones que definían en sentido no liberal las finanzas públicas mexicanas. No obstante que una legislación de 1873 hubiese establecido normas para la presentación de la iniciativa de presupuesto y la cuenta del erario y para el examen de ellos por parte del congreso, la organización del presupuesto y de la contabilidad bloqueaban su efectividad: el presupuesto era un techo general de gasto, dentro del cual el gobierno disponía de partidas abiertas de gastos cuyo monto no era especificado, pudiendo al mismo tiempo aplicar al gasto militar los excedentes de otros rubros, eso es modificando el destino autorizado por ley. Por lo que atañe a la contabilidad nacional, la conclusión de la comisión de reorganización administrativa de 1885 era que “en el fondo no había cuenta”; toda la documentación era centralizada en la Tesorería, organizada según un reglamento de 1831, y que concentraba funciones directivas, inspectoras y ejecutivas, sin que pudiera cumplirlas

<sup>20</sup> Estos temas, descuidados en la historiografía económica, han sido desarrollados por Carmagnani 1994, que estudia los problemas históricos de la aplicación de criterios liberales (presupuesto de ingresos y egresos, contabilidad y control parlamentarios) a las finanzas públicas mexicanas.

<sup>21</sup> *Diario de los Debates* (Cámara de Diputados), 13 Congreso, t.II, p. 25.

por falta de personal y recursos.<sup>22</sup> De manera que no existía revisión ni glosa de la documentación aduanal y de la administración del Distrito Federal, no se conocían las cifras de la deuda pública ni era disponible el inventario de los bienes y las propiedades nacionales.

En dichas condiciones, el gobierno no era capaz de presentar al congreso la cuenta del año anterior antes del debate sobre el presupuesto, conforme a la constitución; el presupuesto mexicano era un instrumento cuyas relaciones con las condiciones financieras del país eran muy débiles. Sólo a partir de 1881 se manifestó el proceso de reforma de la organización financiera, que restructuró la Tesorería, creó una sección liquidatoria para la contabilidad de los años 1867-1881, y volvió posible en adelante la revisión de la contabilidad de las administraciones periféricas. Se trataba de una labor de regularización y racionalización de los procedimientos financieros del Estado pero también de la aplicación parcial de criterios liberales de transparencia administrativa y control público, dirigidos a infundir confianza en la obra del poder ejecutivo. El proceso de reforma implicaba no sólo discontinuidad en la práctica administrativa sino que poseía un grado de innovación para la cultura política y económica del país.

En el contexto mexicano, la ausencia de garantías e información en lo que se refiere a los mecanismos de la esfera pública, eran funcionales al mantenimiento de barreras de acceso de nuevos actores económicos y al monopolio de funciones financieras y comerciales por parte de pequeños grupos.

A pesar de haber sido generalmente ignoradas por las interpretaciones historiográficas que subrayan la optimización hacendaria y estadística liberal, las resistencias a la innovación eran múltiples y respondían a intereses variados: los estados de la federación, opuestos a la expansión de la esfera federal, sectores presentes en la administración civil y militar, grupos de intereses en la capital y en las regiones. Significativamente, aun en 1888 la Secretaría de Hacienda tenía que dotar a los jefes de hacienda de

---

<sup>22</sup> *Diario Oficial*, 2 de diciembre de 1885.

poderes extraordinarios para la vigilancia de los pagadores del Ejército, para tratar de reducir las irregularidades y las distorsiones en la contabilidad de los fondos militares, que representaban una porción muy amplia del presupuesto.<sup>23</sup>

### LA SECUENCIA EMPÍRICA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

#### *La legislación*

El campo de la codificación, siendo México un país de derecho civil, fue en realidad el área donde se desplegó el proceso de cambio institucional. Según la constitución de 1857 el congreso federal no tenía autoridad para promulgar códigos nacionales, y era cuestionable su facultad de formar legislaciones nacionales. El esfuerzo federal para modificar esta situación por medio de reformas constitucionales se concretó en un ciclo de codificación y oferta legislativa nacional, que se desarrolló entre 1883 y mediados del decenio posterior con un mecanismo de prueba-error y ajustes sobre la marcha. Ya en la primera mitad de la década de 1870 estaban listos proyectos de código civil, de procedimientos, comercial y de minería, los dos últimos en directo remplazo de la legislación colonial. No obstante, entraron en vigor sólo en forma parcial o con una postergación de diez años, cuando el gobierno obtuvo el consenso suficiente para una reforma constitucional.<sup>24</sup> En 1870 fue promulgado el primer código civil, seguido en 1872 por un código de procedimientos; los dos eran para el Distrito Federal (y territorios) y no de validez nacional.<sup>25</sup> El código civil fue adoptado por la mayoría de los estados, aunque con varias reformulaciones y modificaciones; el de procedimientos, en cambio, sólo por una minoría, de tal manera que hizo imposible la uniformidad legislativa. Así, incluso uno de los instrumentos legales más novedosos del código de procedimientos, el juicio hipotecario, dirigido a dar mayor seguridad a las

<sup>23</sup> Circular de la Secretaría de Hacienda, en *El Foro*, 2 de marzo 1888, p. 161. Hacia mediados de la década de 1880, el gasto militar fue 30% del gasto federal (en los dos años fiscales julio 1884-julio 1886).

<sup>24</sup> González 1884, pp. 60-65; *Los Presidentes*, 1966, t.I, p. 581.

<sup>25</sup> González, 1988.

operaciones hipotecarias, resultaba ser de aplicación problemática fuera del Distrito Federal, por lesionar la soberanía de los estados.<sup>26</sup> El código civil fue sucesivamente revisado, reformado y reemitido en 1884, siempre en la forma de código del Distrito Federal.

Los proyectos de códigos nacionales fueron obstaculizados y detenidos en el Senado, donde la representación política de los estados era directa. Desde el punto de vista de la actividad económica, en ausencia de codificación comercial, el código civil representaba la única pieza definitoria de las reglas del juego. Sin embargo, el código no se ocupaba de cuestiones fundamentales como la definición de las formas societarias, no definía la personalidad jurídica de éstas, así como de la quiebra y bancarrota.

Además del retraso en cuanto a legislación mercantil, México experimentaba la fragmentación jurídica: la regulación de la vida comercial era dejada, según la elección de los diferentes estados, al confuso e irregular espacio compartido entre la legislación colonial y el Código Lares de 1854, a pesar de que este fue formalmente abrogado en 1855.<sup>27</sup> México fue el último país latinoamericano en promulgar un código de comercio, mismo que apareció en 1884 como resultado de la reforma constitucional que posibilitó expedir una legislación nacional en materia comercial, bancaria y minera. El código ampliaba sólo parcialmente las competencias federales, puesto que la competencia judicial fue encomendada a los tribunales estatales y no a los federales, y la codificación civil estatal fue considerada ley supletoria. Por la necesidad de modificar varios puntos, el código fue sustituido por otro texto en 1889, y perfeccionado a través de la incorporación de una ley de 1888, que reglamentaba las sociedades por acciones.<sup>28</sup> En conexión con el código de comercio, fue reformada la institución del Registro Público de la Propiedad, con la creación de un Registro de

<sup>26</sup> *El Foro*, 15 de julio de 1879, p.139.

<sup>27</sup> Barrera Graf, 1984, pp. 147-148; *El Foro*, 26 de julio 1879, p. 176.

<sup>28</sup> Barrera Graf, 1984, pp. 150-151.

Comercio, con obligatoriedad de inscripción de las empresas y sociedades comerciales, nacionales y extranjeras.

La reforma constitucional que permitió al congreso emitir una legislación comercial nacional fue la que permitió al mismo tiempo la reglamentación del importante ramo de minería por medio de un código que remplazaba no sólo la legislación colonial (las Ordenanzas de 1783) sino también los diferentes segmentos de legislación formados por los estados. También en este caso, el proceso legislativo se enfrentó a una secuencia de prueba-error, y el código fue reformado de manera sustancial en 1892 y nuevamente en 1908. El impacto del ciclo de oferta legislativa sobre la actividad comercial se profundizó, a finales de la década, con la promulgación de la primera ley sobre marcas de fábrica, con quince años de atraso con respecto a países como Brasil, Chile y Argentina, y la ley de patentes de invención de 1890. En este caso, un proyecto de ley que sustituyera la legislación de 1832 yacía en el congreso desde 1874. Una vez conseguida la reforma constitucional, entró en vigor una ley que ponía fin a la tradición del “privilegio”, que asignaba las patentes por medio de un estudio de la Cámara de Diputados y de una ley parlamentaria. Se estableció en cambio un reglamento y procedimientos administrativos basados en el criterio de la explotación y el pago de una tasa.<sup>29</sup> Por fin, en la cola del ciclo de cambio institucional hay que mencionar la reforma constitucional de 1896 que consagró la eliminación de los impuestos estatales sobre el tránsito de las mercancías y creó las bases jurídicas para un espacio económico unificado.

Como se puede ver, el entorno jurídico e institucional, para el desarrollo de la actividad económica, y de su dimensión separada y específica había tenido un significativo crecimiento.

### *La información económica*

En un contexto dominado por la ausencia de información, la cuestión de la estadística era de especial importancia; además de los rasgos de opacidad y

---

<sup>29</sup>Véase la novedosa contribución de Beatty, 1996. En el ciclo legislativo se puede mencionar también la ley sobre aguas de 1888, que estableció la jurisdicción federal. Aboites, 1998, pp. 82-85.

dificultades de medición típicos de una sociedad rural de antiguo régimen, en México se sumaban otros dos aspectos inhibidores, la cuestión étnica y la dimensión federal. La presencia de numerosa población india en algunas regiones, con organización social y material propia, creaba problemas políticos y organizativos para la recolección de datos; la percepción era que la estadística “debe traer, como conseciente, inconvenientes prácticos en el modo de ser de los individuos y de los pueblos”.<sup>30</sup> Las prácticas inconstitucionales de la contribución personal, la leva y las prestaciones obligatorias de trabajo existentes en varios estados agudizaban las resistencias activas y pasivas de pueblos y comunidades, que iban desde la fuga y la emigración temporal hasta el levantamiento y la oposición armada. Por otro lado, era grande la resistencia de los estados a proporcionar informaciones al poder federal sobre las propias finanzas y el movimiento de la economía local. Así que la energía “regeneradora” de la estadística, se enfrentaba a resistencias a lo largo de un *continuum* que iba de los individuos a las comunidades, de los municipios a los estados, determinando un problema de costos excesivos para obtener la información.

No existían censos de la población ni datos del valor de la propiedad, de la producción, del comercio, de los transportes o del crédito. Gobernantes, funcionarios y empresarios actuaban en un horizonte con fortísimas limitaciones de información. En este cuadro, el esfuerzo federal reconocía un doble principio: la recolección estadística era un *input* necesario a la marcha de la administración y la decisión política, pero era también un bien público que el Estado tenía que ofrecer a la sociedad y al mercado. De aquí la inversión en medir, sistematizar y difundir la información, y no sólo por medio de la Dirección General de Estadística. El poder ejecutivo adoptó un código de la información, que iba desde la publicación regular de las memorias de los departamentos de Estado a la ampliación del mensaje presidencial al Congreso, y sobre todo a la innovación del informe sobre los actos de la administración federal durante el mandato presidencial. Quizá el aspecto más evidente de cómo la “transparencia política” se

---

<sup>30</sup> *Memoria General* de 1882 en el Estado de Veracruz 1992, t.IV, p. 2069.

soldaba con un diseño general de hacer de la información un bien público, es la red oficial de recolección y publicación de los precios de los productos agrícolas en todas las regiones del país, que se instrumentó a partir de 1885.<sup>31</sup> El surgimiento, siempre a partir de la década de 1880 de un sector de prensa económica especializada, amplió y diversificó la oferta de información económica.

Cuantificar y mensurar eran partes importantes del intento de trasladar piezas considerables del tejido social y económico de la esfera oculta de las transacciones privadas y confidenciales, a la esfera institucional y de mercado. Sin embargo, el “optimismo estadístico” no podía solucionar los costos de transacción originados y mentalidades fuertemente arraigadas. A pesar de que la cantidad de información económica y su circulación tuvo un crecimiento importante entre 1880 y 1910, la estructura económica fijó un techo a la disponibilidad de información, por el cual el valor de la propiedad raíz y la producción agrícola quedaron en gran parte excluidos de la cuantificación estadística.

#### EL IMPACTO ECONÓMICO DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

La abundancia de la legislación económica nacional introducida en la década 1880-1890 y reformada en la sucesiva, marca un contraste evidente con la penuria de regulación anterior. Aun así sería un error considerar extinguido el problema del atraso institucional mexicano y atribuir a esta estructura legislativa un papel uniformemente favorable al desarrollo económico: valor nominal y valor real no coincidían. Identificar y estimar el impacto efectivo del cambio institucional sobre los niveles y las formas de actividad económica no es una cuestión sencilla y necesita un análisis cuidadoso. Aquí intentaremos proponer algunos lineamientos generales para introducir el problema, concentrando la atención sobre las relaciones

---

<sup>31</sup> La obligación de elaborar una memoria de los actos de cada secretaría de Estado se estableció en la Constitución de 1857. La memoria presidencial fue elaborada por primera vez en 1880. La Secretaría de Fomento se dio a la tarea de recolectar los precios agrícolas en el mayor número de localidades en el país, para difundirlos en sus publicaciones (Informes y documentos 1885-1891, Boletín de agricultura, minería e industria 1892-1900, Boletín de fomento 1900-1911).

entre marco institucional y organización de la economía, y esbozando algunas hipótesis acerca de las posibles repercusiones sobre su desempeño. Las tres codificaciones –civil, comercial, minera– servirán como ejes conductores.

La importancia del código civil sobre los niveles de actividad económica no se ha tomado en consideración lo suficiente, no obstante ha representado la pieza fundamental para introducir en México un elemento esencial de la economía liberal, la libertad contractual. En este sentido, los dos códigos civiles de 1870 y 1884 introdujeron un conjunto de medidas liberalizadoras con respecto a la legislación colonial que seguía en uso. La más clara era la sustitución de la norma formalista de la validez contractual, ligada a las solemnidades externas del contrato, con una teoría de la buena voluntad por la cual todo contrato era de considerarse válido si las partes lo suscribían consensualmente. Al mismo tiempo, el nuevo derecho civil atenuaba pero no cancelaba las limitaciones anteriores con respecto al precio justo y a la tasa de interés, que sofocaban con consideraciones morales la autonomía contractual. La posibilidad de anulación del contrato si el precio se distanciaba excesivamente del “precio justo”, y el mantenimiento de la tasa de interés legal de 6% “porque siempre ha regido en México”, eran dos de los aspectos significativos, junto con otros, de esta continuidad.<sup>32</sup> Otra figura jurídica, la del contrato de hipoteca permite una estimación del impacto económico. En la economía mexicana la hipoteca sobre bienes raíces era uno de los principales sectores de actividad doméstica. Se puede afirmar que el código civil de 1870 junto con el de 1884 tuvieron un efecto muy positivo sobre esta rama de actividad, precisando sustancialmente los derechos de propiedad contenidos en el contrato. El código por fin logró marginar los rasgos de informalidad e incertidumbre prevalecientes en el mercado hipotecario, poniendo fin a la

<sup>32</sup> Armstrong 1993, pp.92-94; Lozano, 1900, p.899. El código civil confirmaba la libertad de elección de la tasa de interés en los contratos, pero rechazaba el empleo de la tasa de mercado para los litigios, los adeudos, los casos en los cuales la tasa no era especificada.

tradición de la hipoteca tácita y general, origen de pleitos legales largos y costosos, que conformaban la hipoteca como una operación de altísimo riesgo e introducían un marcado sesgo en las tasas de interés.<sup>33</sup> La especificación de los procedimientos judiciales, así como la definición no ambigua de la vigencia del gravamen y los mecanismos de graduación de los acreedores, representaron garantías adecuadas. Después de 1884, toda la evidencia disponible apunta a la existencia de un contexto de garantías jurídicas que posibilitaron una fuerte expansión de la actividad hipotecaria.<sup>34</sup> Desde el punto de vista de la uniformidad nacional, el código civil de 1884 avanzó a través de la adopción por parte de los estados, que fue de todos modos tardía e incompleta. Lo que el código no logró, y quizás no podía lograr, era la “financiarización” del mercado hipotecario, es decir su encauzamiento hacia instituciones de intermediación financiera, capaces de aumentar la oferta de crédito y reducir las tasas. Esta rama de actividad siguió dominada por prestamistas individuales y un mercado de tipo personal, con una presencia bajísima de intermediarios financieros.<sup>35</sup>

El Código de Comercio fue el instrumento a través del cual se introdujeron y se definieron los espacios de las unidades económicas modernas como los bancos y las sociedades anónimas por acciones. Pero en la parte que reglamentaba la actividad bancaria y crediticia recién implantada en México, el código de comercio constituyía una situación de *cuasi* monopolio a favor del banco de gobierno (Banco Nacional Mexicano), de dudosa constitucionalidad por poner trabas legales y costos mayores a las operaciones de otros bancos. En este caso el cambio institucional fue exitosamente bloqueado por un grupo de presión con acceso privilegiado a la esfera de decisiones políticas en virtud del financiamiento de caja del gobierno.<sup>36</sup> Sólo en 1897 una legislación bancaria nacional pudo remover parcialmente las limitaciones impuestas por el código al desarrollo del sector bancario, que produjeron una situación de “represión financiera”. Al mismo tiempo, la posibilidad de crear bancos regionales se acompañó con

<sup>33</sup> Prieto, 1991, p. 342; Riguzzi, 1998.

<sup>34</sup> Riguzzi, 1998.

<sup>35</sup> Riguzzi, en prensa.

<sup>36</sup> Cfr. Labastida 1889; Marichal, 1986.

el establecimiento de fuertes barreras de acceso a la actividad bancaria después de que el primer banco se hubiese implantado en un estado, sofocando así la competencia y reproduciendo mecanismos cuasimonopólicos. Después de 1897 sólo en dos estados de la federación hubo más que un banco de emisión.<sup>37</sup>

El avance de la legislación comercial con respecto a las normas coloniales en uso hasta 1883 fue muy relevante. Por fin el principio de la sociedad anónima, la responsabilidad limitada, la personalidad jurídica de la empresa, encontraron codificación, al igual que otros aspectos del derecho comercial y societario, como la disolución y la quiebra.<sup>38</sup> La modificación en este último aspecto es especialmente reveladora, por abandonar la tradición colonial de la culpabilidad del quebrado, que llevaba a su encarcelamiento, a favor de un marco de garantías legales. Por otra parte, se puede apreciar la existencia de una correlación aparentemente muy elevada sólo entre la promulgación del segundo código de comercio (1889) y la formación de sociedades anónimas en México. La presencia de otros factores como el flujo de inversiones extranjeras, el aumento de la oferta monetaria, la política fiscal, las expectativas generales, concurrieron en determinar la primera implantación de la sociedad anónima en México; pero la formación de tales empresas, en el sector manufacturero, de transporte y de servicios, se concretó sólo a finales de 1880. De hecho los inversionistas mexicanos evaluaron incluso como insuficientes las garantías ofrecidas por el primer código (1884) y esperaron su modificación.<sup>39</sup> Una de las características más favorables en este sentido era el requisito muy bajo de exhibición de capital social: se preveía la suscripción integral de las cuotas accionarias en el momento de la constitución pero

<sup>37</sup> Se trataba de Nuevo León y Yucatán, Riguzzi, en prensa.

<sup>38</sup> Toda la información relacionada con las sociedades anónimas procede de Riguzzi, 1998. El significado del Código de Comercio ha sido por lo general descuidado hasta hace poco en la historia económica de México. Un análisis pionero es el de Beato-Sindico, 1992 (1983), pp. 185-189. Para un análisis jurídico véase Salinas Martínez, 1991.

<sup>39</sup> Riguzzi, 1998.

con una exhibición de 10% del capital, sin requerir sucesivas exhibiciones. Si por un lado esto representó una posibilidad de acceso fácil a la sociedad por acciones, por el otro secundó la tendencia de los inversionistas mexicanos a no invertir capital de riesgo; en todo el periodo prerrevolucionario, probablemente la mayoría de las empresas nunca superaron la cuota de 10% exhibido sobre el capital accionario nominal.

Por otro lado, la ley no establecía disposiciones penales para el infringimiento de sus disposiciones; así, las compañías aunque tuviesen la obligación formal de publicar sus balances, no lo hicieron, y éstos conservaron la naturaleza de documentos privados. La ausencia de información de las empresas fue la tónica dominante y tuvo un efecto depresivo sobre las posibilidades de organización de un mercado financiero. En realidad la difusión de la participación accionaria era vista como un factor de peligro en el control y el manejo de las unidades económicas, empezando con la necesidad de ofrecer información sobre la marcha de los negocios. La forma empresarial de la sociedad anónima por acciones encubría un contenido que seguía siendo el de la sociedad en nombre colectivo, la *partnership* de comerciantes-financieros. En este sentido el arreglo institucional sobre las formas societarias ponía claras limitaciones a la potencialidad innovativa de la sociedad anónima en un contexto de finanzas personales como el mexicano.

El rasgo primario del código de minas de 1884 era la continuidad con la tradición colonial. De ninguna manera representaba una pieza de la infraestructura de la sociedad capitalista y organizada según derechos de propiedad a ella adecuados. El régimen del dominio radical del soberano (ahora la nación) seguía vigente, a través de la figura jurídica de la concesión, y la separación de los derechos sobre el suelo y el subsuelo: no existía propiedad en sentido completo, puesto que la posesión del fondo minero, aunque por tiempo ilimitado, podía ser revocada o perdida. La posesión podía ser obtenida por diferentes formas: adquisición, descubrimiento, abandono, caducidad o extinción de derechos. Es decir, un predio minero podía ser perdido cuando por ejemplo no se mantuvieran en él por lo menos ocho trabajadores de manera continuada, o en caso de inobservancia de otros preceptos del código; así, el fondo minero podía ser

“denunciado” por cualquier otro interesado, y a éste atribuido.<sup>40</sup> Como se puede ver, estamos fuera del radio de condiciones que definen la propiedad. A mayor demostración, un artículo del código establecía formalmente que las deudas o hipotecas de una mina o de una hacienda de beneficio se extinguían en caso de abandono o pérdida de la posesión.<sup>41</sup>

Donde el código innovaba con respecto a la tradición colonial era en el régimen de acceso para todo lo que no fueran metales: carbón de piedra, petróleo, aguas, piedras minerales, los cuales se consideraban incorporados en la propiedad del suelo. Esta elección fue especialmente dañina, en cuanto obstaculizó y retrasó de 15 a 20 años la explotación de un recurso estratégico para la economía como el carbón, necesario para compensar el déficit energético y disminuir el daño ecológico ligado a la deforestación: a pesar de la localización de yacimientos abundantes y de existir la disponibilidad de empresas extranjeras a la inversión, el derecho de propiedad incorporado en la superficie lo dejó al arbitrio de terratenientes desinteresados en el asunto o deseosos de ganancias desmedidas.

Por lo que se refiere a las características de las empresas mineras, allí era más evidente el intento de mediación con la legislación anterior: por un lado, éstas conservaban la tradicional separación de las normas del derecho comercial, por el otro, se intentaba remplazar la antigua medida novohispana de las barras con la división del capital en cuotas accionarias y el derecho de cada acción a un voto dentro de la sociedad.<sup>42</sup>

Observando el crecimiento de la producción minera entre 1884 y 1890, así como del número de empresas y capitales invertidos se puede plantear la hipótesis de que el Código de Minería no tuvo una función adecuada de

---

<sup>40</sup> González, 1984.

<sup>41</sup> *El Minero Mexicano*, 4 de octubre de 1883, p. 382; 8 de mayo 1890, p. 157.

<sup>42</sup> Solo con una sucesiva ley de 1892 las empresas mineras fueron incluidas en las sociedades reglamentadas por el código de comercio, aunque conservando varias peculiaridades.

estímulo y garantía hacia los intereses económicos particulares.<sup>43</sup> El gobierno adoptó en este sentido medidas correctivas provisionales como el instrumento del contrato de explotación de determinadas zonas mineras, que precisaba los derechos de usufructo de las minas y garantizaba el mantenimiento de la posesión a cambio de inversiones de largo plazo.

En 1892 el congreso promulgó un nuevo código minero que por primera vez se alejaba de la pauta colonial de regulación de la minería, fijando criterios de liberalización y mayor certeza en la gestión de los fondos mineros. Un interpretación superficial, basada en el carácter “perpetuo e irrevocable” que la ley atribuía a la propiedad minera, ha difundido la idea de que el código minero de 1892 representó la definitiva incorporación de las minas en el área de la propiedad privada. El análisis de la ley permite cuestionar seriamente esta idea. La “propiedad” minera tenía en realidad características de arrendamiento de largo plazo, porque se fundaba en el pago del impuesto federal, sin el cual el fundo minero se perdía de inmediato y por la vía administrativa, con reversión al dominio público. La mayor precisión en los derechos de propiedad y el crecimiento acelerado de la producción minera en la última década de siglo XIX han alimentado la idea de que la legislación de 1892 haya sido muy liberal y eficiente desde el punto de vista de los resultados, pero socialmente poco beneficiosa. En realidad existen elementos que sugieren que no propició un uso eficiente de los recursos y favoreció una subutilización de los mismos. El hecho de que los costos de negociación relativos a la actividad minera tendieron a permanecer muy elevados nos parece muy significativo en este sentido. A ello concurrían un conjunto de rasgos de la ley minera: sus intrínsecas ambigüedades y contradicciones, evidenciadas por la necesidad de producir una gran cantidad de circulares explicativas y aplicativas; la ausencia de limitaciones territoriales en la solicitud de exploración en zonas mineras, que permitía el acaparamiento de extensiones muy grandes, con el efecto de congelar los recursos del subsuelo en manos de grupos de intermediarios no especializados, y dificultar el acceso a pequeños y medianos propietaria-

<sup>43</sup> Entre los años fiscales de 1884 y 1889 el valor de la producción de metales preciosos aumentó solo 16%. Calculado con base en los datos de Flores Clair-Velasco Avila-Ramírez Bautista, 1985, p.17.

rios; la latitud muy amplia dada a las atribuciones de los agentes de la Secretaría de Fomento, que reproducía la personalización discrecional de los mecanismos de concesión de la “propiedad”.<sup>44</sup>

Dentro del escenario del cambio institucional un objetivo central fue la abolición de las alcabalas, los impuestos de origen colonial que gravaban la circulación y el tránsito de las mercancías entre los estados de la federación, y que proporcionaban a éstos 25 a 50% de sus ingresos ordinarios. Los intentos de eliminar las alcabalas y las restricciones a la circulación mercantil, se remontaban a los años cuarenta y cristalizaron en la Constitución de 1857. Pero ni siquiera la prescripción constitucional fue suficiente y las alcabalas quedaron en vigor prácticamente durante todo el siglo XIX, sobreviviendo a reiterados intentos federales de abolición. La tensión entre poder federal y poderes regionales alrededor de sus esferas de soberanía fiscal, económica y jurídica, y la resistencia de los poderes regionales para aceptar la redistribución de sus fuentes de ingreso, fueron los factores determinantes. Atrás de esta tensión estaba una visión de la prioridad de la economía nacional como conjunto de beneficios obtenibles en un espacio económico, sobre el territorio como fuente de derechos soberanos. Pese a esta prioridad, el principio liberal y nacional de la circulación de las mercancías sin restricciones necesitó de más de medio siglo y un gran esfuerzo de mediación política para volverse efectivo. Dentro del congreso y en las conferencias de los gobernadores la federación no fue capaz de vencer las resistencias de los estados al “peligro de la unidad rentística”.<sup>45</sup> La definitiva abolición de las alcabalas se llevó a cabo sólo en 1896, y gracias a una operación de ruptura de la práctica de concertación entre federación y estados. La reforma constitucional fue preparada por un entendimiento informal entre la federación y algunos de

<sup>44</sup> Hasta 1900, se habían expedido 34 circulares explicativas de la ley, más un número no precisado de decretos aplicativos. *El Minero mexicano*, 14 de marzo de 1901, p. 129. Acerca de los otros aspectos la interpretación se basa en Lozano, 1900, pp. 881-883; *El Minero Mexicano*, 1900-1901.

<sup>45</sup> Véase el dictamen de la conferencia de alcabalas de 1891 en el *Diario Oficial*, 27 de noviembre de 1891.

los estados del centro, que puso el conjunto de los otros estados frente a un acuerdo de bloque. La unificación legal del espacio económico fue entonces tardía y frágil, por llevarse a cabo como imposición federal; apenas los conflictos militares de la revolución mexicana desarticularon el marco constitucional, estados y municipios volvieron a erigir barreras y el aparato alcabalatorio.

### CONCLUSIONES

El impacto favorable del cambio institucional liberal mexicano sobre el movimiento económico era parte de una cadena de objetivos. Los enlaces primarios se daban con el intento de estructuración de un espacio económico y jurídico nacional, con iguales derechos de acceso, con reglas uniformes no vejatorias y arbitrarias, y mecanismos de garantía: todos elementos indispensable para la construcción de una sociedad nacional y la abertura de oportunidades al crecimiento económico y social. Pero esta dimensión, potencialmente modernizadora y transformadora fue integrada por el poder público con la dimensión de la continuidad de las formas coloniales y las prácticas económicas tradicionales. De hecho el efecto de los arreglos institucionales y legislativos sobre la actividad económica confirmó la estructura existente de inversión y empleo de los recursos, más que favorecer el desplazamiento hacia nuevos sectores y la reasignación de factores productivos. Al mismo tiempo la introducción de mayores garantías y espacios para las particulares, no significó la renuncia a la potestad patrimonial del Estado sobre los recursos nacionales. Los derechos de propiedad individuales quedaron subordinados a esta primacía y en parte ambiguamente definidos. La liberación de energías económicas objetivo del cambio institucional no alcanzó siquiera para producir un nivel de información adecuado sobre el desempeño de dos áreas estratégicas para la economía mexicana: la producción agraria, que era el sector más tradicional, y el sector más moderno, el de las empresas industriales y de servicios organizados como sociedades anónimas por acciones. Ello favoreció la posibilidad de que los beneficios de la regulación institucional fuesen capturados por grupos restringidos de agentes económicos, en virtud de que la existencia de los costos de transacción eran aún muy elevados en

la economía mexicana,<sup>46</sup> y la desconfianza en la independencia del poder judicial, propiciaban la cercanía con ambientes políticos, necesaria para la obtención de información privilegiada, concesiones, licencias, etcétera.

Así, la aportación fundamental del proceso de cambio institucional del porfiriato fue de tipo transicional. Si eso es cierto, el plazo de vigencia del cambio institucional fue demasiado breve para que la sociedad mexicana lo interiorizara, y moldeara sobre éste sus comportamientos y expectativas. Poco más de un decenio medió entre la puesta en vigor de muchas innovaciones institucionales y el estallido de la Revolución mexicana, que dislocó y perturbó las reglas del juego liberales, desplazando la estructura institucional preexistente sin remplazarla con un ordenamiento nuevo y explícito y favoreciendo nuevamente la politización de las reglas del juego económico.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aboites Aguilar, Luis, *El agua de la nación*, , Ciesas, México, 1998.
- Armstrong, George Jr., *Legislación y sociedad de mercado en México*, Ediciones Gernika México, 1991.
- Ayala Espino, José, *Instituciones y economía*, UNAM, México, (1998),
- Barrera Graf, Jorge, “Historia del derecho de sociedades en México”, en *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, UNAM, Mexico, 1984.
- Basu, Kaushik – Eric Jones – Ekkehart Schlicht, “The Growth and Decay of Custom: The role of the new institutional economics in economic history”, *Explorations in Economic History*, 24 núm. 1, (1987).
- Bazant, Jan, *Los bienes de la iglesia en México, 1856-1875*, El Colegio de México, México, 1875.
- Beato, Guillermo – Domenico Sindico, “Los comienzos de la industrializa-

<sup>46</sup> Uno de los pocos estudios de los problemas puestos por los costos de transacción para el desarrollo de una empresa privada es Kuntz 1988, y revela una incidencia elevada.

- ción en el noreste de México” en Cárdenas, Enrique, (comp.), *Historia económica de México*, vol. III, FCE, México, 1992.
- Beatty, Edward, “Invención e innovación. Ley de patentes y tecnología en el México del siglo XIX”, *Historia Mexicana*, XLV, 1996.
- Carmagnani, Marcello, *La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, FCE-El Colegio de México, 1994.
- Castillo, Juan del, *Legislación y jurisprudencia sobre deuda pública*, Tip. La Europea, México, 1903.
- Coatsworth, John, *Los orígenes del atraso. Siete ensayos*, Alianza Editorial-Nueva Imagen, 1992.
- Covo, Jacqueline, *Las ideas de la Reforma en México*, UNAM, México, 1983.
- Diario de los debates de la Cámara de Diputados, 1880-1900*, México.
- Diario Oficial del Supremo Gobierno de la República Mexicana, 1884-1905*, México.
- Flores Clair, E.- C.Velasco Avila-E. Ramírez Bautista, (comps.), *Estadísticas mineras de México en el siglo XIX*, INAH, México.
- El Foro*, Diario de derecho, legislación y jurisprudencia, México, 1873-1896.
- García, Trinidad, *Apuntes de introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1991.
- González, Manuel, *Manifiesto que el C. General Manuel González presenta a sus conciudadanos*, Tip. de F. Mata, México, 1884.
- González, María del Refugio, “La legislación minera del siglo XIX”, en AA.VV., *Minería mexicana*, Comisión de Fomento Minero, México, 1984.
- , *El derecho civil en México* (apuntes para su estudio), UNAM, México, 1988.
- , “Comercio y comerciantes mexicanos en la legislación y la doctrina mexicanas del siglo XIX”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. II, 1990.
- Informe, *Informe del c. general Porfirio Díaz acerca de los actos de su administración en el periodo constitucional de diciembre 1884 a noviembre 1888*, Díaz de León, México, 1888.
- Kuntz Ficker, Sandra, “Facing adaptation. A modern railroad corporation

- in a backward economy: The Mexican Central Company, 1880-1907”, *Hispanic American Historical Review*, (de próxima publicación), 1998.
- Labastida, Luis G., *Estudio histórico y filosófico sobre la legislación de los bancos*, Imprenta del Gobierno, México, 1889.
- Libecap, Gary D., “Property Rights in Economic History: Implications for Research”, *Explorations in Economic History*, 23 núm.3, 1986.
- Loza Macías, Manuel (1984), *El pensamiento económico y la Constitución de 1857*, México, Congregaciones marianas (1959).
- Lozano, Antonio de J., *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia mexicanas*, tomo II, México, 1900.
- Macedo, Miguel, *Datos para el estudio del nuevo Código Civil del D.F. y territorio de la Baja California*, Díaz de León, México, 1884.
- Marichal, Carlos, “El nacimiento de la banca mexicana en el contexto latinoamericano: problemas de periodización” en Ludlow, Leonor - Carlos Marichal (coords.), *Banca y poder en México, 1800-1925*, Grijalbo, México, 1986.
- Martínez López-Cano, Ma. del Pilar (coords.), *Iglesia, Estado y economía. Siglos XVI al XIX*, UNAM - Instituto Mora, México, 1995.
- Memorias de Don Francisco Mejía*, Secretaría de Hacienda, México, 1958.
- El Minero Mexicano*, México, 1883-1900.
- Morales, María Dolores, “La desamortización y su influencia en la estructura de la propiedad. Ciudad de México, 1848-1864”, en Martínez López-Cano, 1995.
- North, Douglass, *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.
- , Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México, 1993.
- , “New institutional economics and third world Development”, en Harriss, J.-J.Hunter-C.Lewis (eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, New York, Routledge, 1995.
- Los presidentes de México ante la Nación. Mensajes, informes y manifiestos del Poder ejecutivo*, Cámara de Diputados, México, 1966.

- Prieto, Guillermo, *Lecciones de economía política*, (facsimilar de 1875), UNAM, México, 1991.
- Riguzzi, Paolo, "El difícil camino hacia la modernidad: la Hacienda pública del Estado de México, 1870-1923" en Marichal, Carlos-Manuel Miño-Paolo Riguzzi, *El primer siglo de la Hacienda Pública del Estado de México, 1824-1923*, vol.I, El Colegio Mexiquense - Gobierno del Estado de México, 1994.
- , "Tecnología, instituciones e inversión en los ferrocarriles mexicanos, 1850-1900", en Kuntz, Sandra-Paolo Riguzzi (coords.), *Ferrocarriles y vida económica en México, 1850-1950*, El Colegio Mexiquense-Universidad Autónoma Metropolitana-Ferrocarriles Nacionales, México, 1996.
- , "Mercado financiero en México, 1880-1925. Las razones de su ausencia", en Carmagnani, Marcello-Ruggiero Romano (coords.), *Para una historia de América Latina*, vol.II, México, FCE-El Colegio de México.
- , "Problems in contracting for property rights: institutional change and legal system in Mexico, 1870-1910" ponencia presentada en el coloquio *Institutional Change and Economic Performance: A New Economic History of Mexico*, Stanford University, Social Science History Department, diciembre de 1998.
- Rosenberg, Nathan - Luther E. Birdzell, *How the West Grew Rich. The Economic Transformation of the Industrial World*, Basic Books, Nueva York, 1986.
- Salinas Martínez, Roberto, "Las sociedades mercantiles en el Código de Comercio de 1889", en *Centenario del Código de Comercio*, UNAM, México, 1991.
- Tedde, Pedro, "Cambio institucional y cambio económico en la España del siglo XIX", *Revista de Historia Económica*, núm. 3, 1994.
- Estado de Veracruz, *Informes de sus gobernadores*, compilación a cargo de Carmen Blázquez, tomo IV, 1992.
- Walker, David, *Parentesco, negocios y política. La familia Martínez del Río*, Alianza mexicana, México, 1991.

Weingast, Barry R., "Constitutions as governance structures: the political foundations of secure markets", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 14, 1993.