

Antologías



Marcello Carmagnani

Economía y política
México y América Latina
en la contemporaneidad

Antología de textos

EL COLEGIO DE MÉXICO

ECONOMÍA Y POLÍTICA
MÉXICO Y AMÉRICA LATINA
EN LA CONTEMPORANEIDAD

ECONOMÍA Y POLÍTICA
MÉXICO Y AMÉRICA LATINA
EN LA CONTEMPORANEIDAD

Antología de textos de
Marcello Carmagnani



EL COLEGIO DE MÉXICO

338.972

C2871e Carmagnani, Marcello

Economía y política. México y América Latina en la contemporaneidad / antología de textos de Marcello Carmagnani -- 1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, 2011.

282 p. ; 22 cm -- (Serie Antologías)

ISBN 978-607-462-134-1 (obra completa)

ISBN 978-607-462-246-1

1. México -- Política económica -- Siglo XIX. 2. México -- Política económica -- Siglo XX. 3. América Latina -- Política económica -- Siglo XX.

DR © El Colegio de México, A.C.

Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa

10740 México, D.F.

www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-246-1

Impreso en México

ÍNDICE

Presentación	9
• Iberoamérica y las revoluciones atlánticas	13
• Élités políticas, sistemas de poder y gobernabilidad en América Latina	31
• Las formas del federalismo mexicano	43
• Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX	59
• Finanzas y Estado en México, 1820-1880	81
• El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911	123
• Federación y estados: espacios políticos y relaciones de poder en México (siglo XIX)	147
• Los vectores de la cultura económica liberal en México	171
• Las finanzas de tres estados liberales: Argentina, Chile y México, 1860-1910	197
• Instituciones financieras nacionales e internacionales del orden liberal mexicano, 1868-1911	209
• La agricultura familiar en América Latina	235

PRESENTACIÓN

Los historiadores, como otros estudiosos, tenemos la propensión, que puede convertirse en obsesión, de privilegiar una problemática o de concentrar nuestra atención sobre un país o una región.

Me parece por lo tanto oportuno aclarar las ideas que fundamentan la selección que hice de mis artículos y ensayos para este volumen. Todos ellos ilustran mi interés —que se encuentra también en mis libros y artículos relativos al periodo colonial— por las interacciones que se dieron entre Iberoamérica y Europa. Mi producción histórica se orienta a tratar de entender y especificar lo que diferencia y lo que asemeja las áreas americanas con las europeas, y tratar de comprender cómo las Américas ibéricas participan en las transformaciones que se dan en la historia mundial.¹

Este volumen recoge 11 de mis estudios que atañen a la relación que se establece entre la economía y la política en México y en América Latina en el curso de los siglos XIX y XX. La especificidad de estos escritos consiste en moverse en el horizonte analítico de la comparación implícita, es decir, sin especificar cómo el desempeño de México y de América Latina presenta muchos rasgos comunes con los de otras áreas de Occidente, con las cuales las áreas americanas poseen una historia compartida.

Esta idea del análisis comparado implícito se presenta asociado a una segunda idea de tipo explícito que considera que el vínculo que se establece entre economía y política encuentra en las finanzas públicas su nudo de conexión, lo que permite, por lo tanto, su visualización histórica. Como tuve ocasión de escribir en *Estado y mercado*, la economía pública se interroga sobre la acción que desempeñan las políticas del Estado mediante el gasto y los ingresos hacendarios que son los vectores que favorecen la preservación y protección de la cultura, de las instituciones, de la sociedad

¹ *El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*, FCE-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, México, 2005 .

y de la vida económica que son las finalidades últimas de todo Estado moderno.²

Mis investigaciones sobre las finanzas públicas me han llevado a pensar, como lo sostuvieron los economistas clásicos, que el estudio de la evolución económica se presenta estrechamente asociado a la acción que desempeñan los poderes constitucionales, la política, la justicia y la administración pública. El vínculo que existe entre los ciudadanos y el gobierno se funda en la reciprocidad que se establece mediante el pago de los impuestos por parte de los ciudadanos a cambio de impulsar una mayor oferta de bienes y servicios públicos por parte del gobierno.

En mi búsqueda y reflexión sobre la interacción de economía y política me sentí obligado, o mejor dicho empujado, a tomar en cuenta el contexto que favorece y obstaculiza la interacción que se ejerce en la dimensión económica y la dimensión política. En efecto, una de las grandes novedades de la contemporaneidad radica en la precisa definición de los límites geográficos de un Estado, con el propósito de precisar y controlar, incluso mediante la coacción, la definición de los espacios regionales y locales. Límites geográficos precisos y organización del territorio nacional son entonces los elementos fundamentales, infraestructurales, de la forma que asumen los estados latinoamericanos a partir de la Independencia.

La legitimidad de los estados se sustenta en su población, cuya finalidad es la de ejercer sus derechos por medio de sus órganos constitucionales representativos. Esta población requiere que el Estado garantice la soberanía nacional de toda intervención militar y política extranjera gracias a su capacidad para asegurar su soberanía financiera. Las finanzas públicas son así una condición necesaria para defender tanto las fronteras nacionales como para garantizar y difundir los derechos constitucionales en todo el territorio nacional.

Estas ideas permiten comprender la arquitectura de este volumen cuyo punto de partida es “Iberoamérica y las revoluciones atlánticas”. Este artículo ilustra el porqué la Independencia es el momento inicial de la contemporaneidad mexicana y latinoamericana. Subrayo aquí que las independencias iberoamericanas forman parte de un ciclo revolucionario

² *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1857-1911*, FCE-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1994.

que acontece tanto en el mundo americano y europeo y que dio origen, en ambos mundos, a la nueva interacción de economía y política

La revolución por la independencia se manifiesta en los espacios nacionales latinoamericanos en el ámbito de la revitalización de las jerarquías sociales y políticas que ilustro en mi ensayo “Élites políticas, sistemas de poder y gobernabilidad en América Latina”. El resultado fue el comienzo de la gobernabilidad en el espacio mexicano mediante la forma de gobierno que presento en mi estudio “Las formas del federalismo mexicano”. En este ensayo insisto sobre la capacidad del federalismo de acompañar las transformaciones que acontecen en el país por efecto de las nuevas demandas económicas, sociales, políticas y culturales.

La idea de que el federalismo es un concepto no sólo politológico sino también histórico encuentra su primer desarrollo en el artículo “Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX”, en el cual muestro que, como acontece en otras realidades federales latinoamericanas, se superan o dejan atrás sus bases estamentales y las viejas patrias coloniales por efecto de la redefinición del espacio geohistórico nacional.³

Estos cuatro artículos permiten contextualizar el análisis que presento en “Finanzas y Estado en México, 1820-1880”, que trata de superar la imagen negativa del primer periodo republicano que se ha asociado, arbitrariamente, con la aparente anarquía o desorden de la Hacienda pública. De allí que en el estudio “Los vectores de la cultura económica liberal en México” analice la importancia que tuvo la difusión de las doctrinas económicas y políticas liberales en la nueva forma que asumirán tanto el Estado federal como las nuevas finanzas liberales.

La novedad que caracteriza la Hacienda federal liberal se ilustra en el artículo “El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911”, en el cual analizo la importancia que tuvo el nuevo impuesto sobre el consumo en la reorganización de la Hacienda federal, tal como lo sostuvieron los economistas y las autoridades hacendarias mexicanas en su momento.

Prolongo estas ideas sobre la reorganización que ocurre en México a partir de la Reforma y de la República Restaurada en el artículo “Federa-

³ *Federalismos latinoamericanos. México, Brasil y Argentina*, FCE-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1993.

ción y estados: espacios políticos y relaciones de poder en México (siglo XIX)”, en el cual insisto en la importancia política que tuvo la Hacienda y el crédito público a partir de la revolución liberal.

México no fue, ciertamente, un caso aislado de América Latina y del mundo en la conformación de una nueva relación entre Estado y finanzas. El artículo “Las finanzas de tres estados liberales: Argentina, Chile y México, 1860-1910”, ilustra cómo la nueva articulación entre economía y política se dio en todo el hemisferio.

En el capítulo “Instituciones financieras nacionales e internacionales del orden liberal mexicano” trato de mostrar cómo se conecta México en el nuevo orden del capitalismo internacional. Insisto aquí en que la difusión que tuvieron en el mundo las garantías constitucionales permitieron la ejecución de las propuestas doctrinarias fiscales y monetarias, favorables a la convergencia de la economía mexicana con la economía internacional.

El último estudio incluido en este volumen, “La agricultura familiar en América Latina”, documenta el desarrollo alcanzado en el siglo XX por una nueva forma de agricultura, gracias a la capacidad de los pequeños y medianos agricultores de utilizar los recursos provenientes de la producción agrícola y de las actividades del mundo rural no agrícola. Capacidad y saber para elaborar nuevas estrategias económicas y dar vida a un vínculo permanente de las unidades productivas con el mercado y con el Estado. Este último capítulo, a diferencia de los precedentes, acentúa la capacidad de los actores rurales para reelaborar sus estrategias y aprovechar las transformaciones aportadas por la globalización.

Confío en que estos estudios favorezcan la comprensión de la importancia que tienen las transformaciones temporales que condicionan las relaciones que se establecen entre economía y política, así como un acercamiento capaz de minimizar las ideologías y los falsos estructuralismos que tanto han perjudicado la compleja relación existente entre Estado y mercado.

La idea de esta compilación pertenece al doctor Javier Garciadiego, presidente de El Colegio de México e ilustre historiador, quien me sugirió que recopilara estos estudios relativos a los siglos XIX y XX. Van pues al doctor Garciadiego mis más sinceros agradecimientos.

IBEROAMÉRICA Y LAS REVOLUCIONES ATLÁNTICAS

La idea de la existencia de un momento histórico caracterizado como revoluciones democráticas fue formulada por vez primera por Jacques Godechot y Robert Palmer. Estos dos historiadores argumentaron que se trata de un único movimiento que acontece en el mundo atlántico europeo y americano y es un ciclo revolucionario —en oposición al absolutismo— sostenido por la ideología de la libertad, de la soberanía, del patriotismo y por la acción política de la ciudadanía.¹

La nueva y controvertida reflexión de estos dos historiadores despertó un notable interés en Europa y en las Américas pues permitía ofrecer una visión global del siglo XVIII. Estas ideas fueron sucesivamente profundizadas por Palmer, quien planteó la existencia de un espacio político y social que comparte características comunes en todas las regiones atlánticas y que los movimientos revolucionarios que allí se dan entre el último tercio del siglo XVIII y el primer tercio del siguiente podían ser vistos en sus conexiones mutuas.²

El repunte del interés por las revoluciones atlánticas en los últimos años ha permitido la revalorización del republicanismo a nivel político y su relación con la cultura económica.³ Al mismo tiempo la idea de que las revoluciones atlánticas comprendían el mundo británico y el francés ha conocido una expansión geográfica con la integración del Atlántico sur y las áreas iberoamericanas.⁴ Esta expansión geográfica favorece la superación, que espero sea definitiva, de la idea de que el mundo ibérico

¹ E. Tortarolo, *Eighteenth-century Atlantic history old and new*, “History of European Ideas”, 2008, núm. 4, pp. 369-379.

² R.S. Palmer, *The Age of Democratic Revolution: a Political History of Europe and America, 1760-1800*, Princeton University Press, Princeton, 1959.

³ M. Albertone y A. de Francesco (comp.), *Rethinking the Atlantic world. Europe and America in the age of democratic revolution*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2009, pp. 1-14.

⁴ B. Baylin, *Atlantic history: concept and contours*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 2005.

fuera un área atascada por la ignorancia y el oscurantismo, ajena a la Europa de las luces.

Persiste sin embargo la orientación de que las revoluciones atlánticas sea un asunto exclusivamente político. Un reciente volumen presenta la participación del mundo iberoamericano como una ruptura política y cultural sostenida por el republicanismo que permite una nueva concepción de la legitimidad política gracias al constitucionalismo y el federalismo.⁵ La connotación política persiste no obstante la novedad de la propuesta de Armitage y Braddick de comparar la historia atlántica británica con las otras, la española, la portuguesa, la holandesa y la francesa.⁶

La propuesta de Armitage y Braddick tiene que ver con su idea de que la historia atlántica abarca toda la edad moderna, desde el descubrimiento de América hasta la edad de las revoluciones del siglo XVIII y los primeros decenios del siglo XIX, y tiene como objetivo estudiar “un sistema social, con fronteras permeables, creados por la interacción de migrantes, colonos, comerciantes, y una gran variedad de sistemas políticos. Estas conexiones fueron vectores para la trasmisión de ideas y se convirtieron en medios por los cuales las identidades fueron construidas y reconstruidas”.⁷

Las revoluciones atlánticas terminan por ser una fase, un periodo, de la historia atlántica, lo cual sugiere no sólo problemas de periodización y de naturaleza geográfica sino también problemas de contenidos. Antes que la práctica histórica nos convierta a todos en atlantistas confundiendo las revoluciones democráticas con la historia atlántica, convendría que tomáramos en cuenta las consideraciones de Alison Games quien argumenta que el Atlántico es una unidad neohistórica poco coherente y es una construcción conceptual artificial capaz sin embargo de satisfacer las necesidades de los historiadores de establecer comparaciones entre las diferentes áreas que asoman hacia el océano.⁸

⁵ F. Morelli, C. Thibaud y G. Verdo (comp.), *Les Empires atlantiques des lumières au libéralisme (1763-1865)*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2009, pp. 9-17.

⁶ D. Armitage y M.J. Braddick, *The British Atlantic world, 1500-1800*, Palgrave Mcmillan, Basingstoke, 2002, pp. 3-4.

⁷ D. Armitage, *Three concepts of Atlantic history*, en Armitage y Braddick, *The British Atlantic*, op. cit., p. 12.

⁸ A. Games, *Atlantic history: definitions, challenges, and opportunities*, *American Historical Review*, 2006, núm. 3, pp. 741-757.

Comparto la idea de Games de que la historia atlántica y por lo tanto las revoluciones democráticas no son otra cosa que un pedazo de la historia mundial, como lo he tratado de mostrar en mi libro, y por lo tanto no es necesariamente un estudio de una unidad geográfica pues su característica principal es presentarse como una historia que interconecta directamente las áreas europeas, americanas y africanas que se prolongan, además, hacia los otros océanos, el Índico y el Pacífico.⁹

Inicialmente las revoluciones atlánticas excluían el mundo iberoamericano que fue progresivamente incorporando gracias a los estudios del tráfico de esclavos hasta que Baylin, retomando la idea de Mc Neill de las redes humanas, bosquejó la participación del mundo iberoamericano en la historia atlántica.¹⁰

Si son las conexiones y las redes los elementos fundamentales de la historia mundial, el análisis comparado no es el único instrumento de análisis disponible. La exclusiva utilización de la comparación nos llevaría a una simple yuxtaposición entre las áreas atlánticas sin necesariamente establecer la coordinación que acontece entre ellas y, por lo tanto, nos hace perder de vista el conjunto. Así acontece con la propuesta de Armitage que individualiza tres formas de historia del mundo atlántico, la historia transnacional, la historia internacional y la historia nacional o regional en un contexto atlántico.¹¹

La valorización de las conexiones y de las redes subyacentes, de los ejes materiales, de los flujos culturales y de las manifestaciones políticas y sociales permitirían comprender que el mundo atlántico y por lo tanto las revoluciones atlánticas no son comprensibles sin un análisis de las interacciones, es decir de las relaciones y de las influencias recíprocas, que se dan entre la economía, la sociedad, la política y la cultura.

En la medida que se logre tener presente las interacciones atlánticas se logrará precisar el concepto de que dichas revoluciones son una forma que asume la historia mundial a partir de la Revolución inglesa y hasta las revoluciones por la independencia latinoamericana, sin olvidar obviamente la americana y la francesa. En efecto, no obstante que las revoluciones

⁹ M. Carmagnani, *El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*, FCE-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, México 2005, pp. 118-187.

¹⁰ Baylin, *Atlantic history...*, *op. cit.*

¹¹ Armitage, *Three concepts...*, *op. cit.*, pp. 16-25.

atlánticas estén todavía cargadas de un contenido exclusivamente político y cultural ellas son también el producto de las transformaciones materiales de la revolución comercial, del nacimiento del consumo moderno y de una nueva forma de sociabilidad que se dieron en estrecha conexión con la política y las instituciones, visible en el derecho internacional, el constitucionalismo y las formas de gobierno de la república y de la monarquía constitucional.

Quisiera ahora ilustrar la interacción que acontece en las transformaciones materiales y culturales entre 1750-1825 por efecto de la transformación económica conocida como “Revolución Comercial” y con el cambio cultural favorecido por el nacimiento de la economía política.

Recientemente sostuve que la revolución comercial no es solamente un cambio material sino también inmaterial pues transformó la cultura, dando vida a la cultura económica liberal, y modificó profundamente las percepciones, gustos y hábitos del comportamiento productivo y del consumo de todos los actores sociales.¹² Gracias a esta investigación comprendí que las revoluciones atlánticas encuentran su momento desencadenante con la crisis de la concepción mercantilista entre fines del siglo XVII y comienzos del siglo XIX que favorece una nueva asociación entre la virtud política, de derivación maquiavélica, y la virtud económica fundada en la libertad de comercio y de consumo que favorecerá la autonomización de la dimensión económica del poder político y en especial del monarca.

LA RENOVACIÓN DE LA CULTURA ECONÓMICA

La nueva cultura económica se forjó en el curso del debate que se dio sobre el comercio. Este debate concierne a la naturaleza del intercambio y del sistema de los intercambios pero también de las nuevas relaciones sociales y culturales que genera entre los individuos que terminan por afectar la moral pública y religiosa en el curso del siglo XVIII.

Jean-François Melon, que perteneció al círculo de Voltaire e influyó en la naciente economía política, sostiene que el motor de la riqueza de la

¹² M. Carmagnani, *Le Isole del lusso. Prodotti esotici, nuovi consumi e cultura economica europea 1650-1800*, UTET, Turín, 2010.

nación está en el comercio, que no es otra cosa que el “intercambio de lo superfluo por lo necesario”, gracias al cual el consumo de los bienes favorece el trabajo de los hombres, que destruye la pereza y la ociosidad.¹³ Emerge progresivamente una nueva idea de la economía política según la cual todas las producciones y no sólo las nacionales deben difundirse, comprendiendo no sólo los bienes de primera necesidad sino también los bienes de lujo, antes reservados sólo a los estamentos privilegiados de la sociedad.

El debate sobre el comercio hizo emerger la idea utilitaria. Comienza a sostenerse que el comercio es útil incluso porque excluye el “espíritu de conquista” de la vida de las naciones y favorece por lo tanto la paz. Gracias a la circulación y consumo de los bienes, especialmente de los superfluos, los estados crecen en potencia.

Gracias a los economistas franceses del denominado “dulce comercio” (Melon, Dutot, Forbonnais) se afirmó en la primera mitad del siglo XVIII la idea de que los bienes excedentes las necesidades de un país deben moverse hacia los países donde escasean, con el resultado que la viejas ideas prohibicionistas del mercantilismo desvanecen. Jovellanos expresa así esta idea, “el comercio llena con lo superfluo de un país la necesidad de otro; y en este movimiento continuo, después de algunas oscilaciones, se nivelan periódicamente la necesidad y la abundancia”.¹⁴

La nueva concepción de la economía considera que en la sociedad renovada por el espíritu del comercio se difunden nuevas costumbres de civilidad con el resultado de que el Estado deja de ser despótico, respetará la paz y se favorecerá la justicia y la instrucción de la población. El comercio termina así por dar vida a una nueva sociedad más interesada en la riqueza y en el bienestar y felicidad de la población.

La libertad de comercio y la libertad de consumo de todos los bienes se convierten en los motores de una transformación que Gerónimo de Uztáriz definió “comercio útil” en oposición al comercio “dañino”. El comercio útil es aquel fundado en “la concurrencia de muchas y buenas manufacturas”, las cuales “no se pueden establecer y conservar sin una adecuada política arancelaria”, “vender a los extranjeros más de lo que se

¹³ Sobre la escuela comercial y su difusión en Europa, véase Carmagnani, *Le Isole del lusso...*, *op. cit.*, cap. II.

¹⁴ G.M. de Jovellanos, *Apuntes para una memoria sobre la libertad de comercio de granos (1785)*, en *Escritos Económicos*, Madrid, 2000, pp. 469-470.

le compra” y con una marina mercantil “con barcos contruidos en estos Reinos”.¹⁵ La competencia económica entre las naciones comienza a considerarse una práctica capaz de enriquecer el país y de contrarrestar la rivalidad militar y por lo tanto contener la guerra entre las naciones.

Entre 1750 y 1770 la libertad económica se incorpora a los derechos naturales, es decir, los que pertenecen a los hombres en cuantos hombres y se conjugará por lo tanto con los derechos de propiedad, de seguridad y de justicia. Gracias a los fisiócratas y sobre todo a Condillac que influenciaron entre otros a Campomanes, Jovellanos y Ward en España, a Belgrano en el Río de la Plata y a Manuel de Salas en Chile y a Baquijano del Carrillo en el Perú. Se establece un nexo definitivo entre economía y política que se visualizará en la constitución norteamericana, en la Constitución de Cádiz y en las primeras constituciones americanas.

LA TRANSFORMACIÓN DEL COMERCIO Y DEL CONSUMO

¿Cómo impactó la nueva idea de competencia en la vida económica? Sin lugar a dudas potenció el comercio intercontinental y dio vida al comercio multilateral entre las naciones permitiendo el nacimiento de los puertos francos, la reexportación de los productos, la difusión de los seguros marítimos y el crecimiento de los instrumentos financieros que minimizan la transferencia de los metales preciosos.¹⁶

Gracias a la competencia comercial el mundo atlántico ofreció a los consumidores europeos los nuevos productos americanos y asiáticos que no son productos de primera necesidad sino de comodidad, es decir bienes capaces de satisfacer la convivencia familiar y social, exaltar los gustos y las fantasías y ser compatibles con el ingreso de las familias. Son las indianillas, tejidos indios, el azúcar, el tabaco, el café, el té y el chocolate los motores que revolucionan el comercio y generan recaídas inmateriales. Entre 1640 y 1780 estos cinco productos americanos y asiáticos triplican su volumen comercial pues las importaciones en Europa pasan de 20 a 64 millones de libras esterlinas. La participación de los productos exóticos en las

¹⁵ G. Uztáriz, *Theórica, y práctica de comercio, y de marina*, Imprenta de Antonio Sanz, Madrid, 1742, pp. 2, 7, 9-10 y 396.

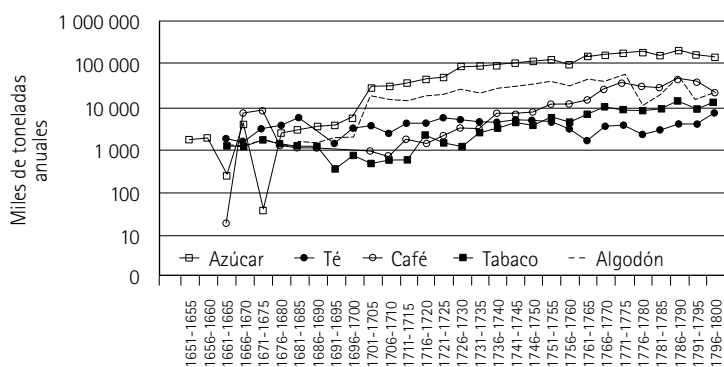
¹⁶ Carmagnani, *Le Isole del lusso...*, *op. cit.*, cap. I.

importaciones totales de Holanda, Gran Bretaña y Francia se expande desde 31 a 78 por ciento.

Las tres gráficas que les presento permiten entender el impacto económico de los productos extraeuropeos. La gráfica 1 sintetiza la evolución de los productos importados por las tres principales naciones atlánticas—Holanda, Gran Bretaña y Francia—una parte de los cuales será consumida en los países de importación y la restante será reexportada hacia las diferentes regiones de Europa y del Medio Oriente. La gráfica nos permite ver que los cinco productos tienen una evolución sintónica: una tendencia cíclica en la segunda mitad del siglo XVII, una fase de crecimiento moderado en la primera mitad del siglo XVIII, y una fase expansiva en la segunda mitad del siglo XVIII.

El cuadro 1 permite ver hasta qué punto las tasas de crecimiento de las importaciones de los productos americanos y asiáticos son significativas pues superan la tasa de crecimiento del comercio internacional. Finalmente, el cuadro 2 nos muestra que la correlación es muy positiva para cuatro productos, azúcar, tabaco, té y café. Es en cambio baja entre los algodones indios y el azúcar, el té y el café. Débiles también entre el tabaco, el té y el café.

Si se leen las correlaciones a la luz de la evolución histórica se puede decir, en primer lugar, que se da una orientación sinérgica de los bienes extraeuropeos. La incorporación de los productos ultramarinos en el consumo europeo es un proceso que dura medio siglo: comienza en la segunda mitad del siglo XVII y se consolida en la segunda mitad del siglo XVIII.



Gráfica 1. Importaciones europeas de productos americanos y asiáticos, 1651-1800

Cuadro 1. Crecimiento de las importaciones americanas y asiáticas,
1660-1800
(*Tasa de crecimiento*)

	<i>Algodón</i>	<i>Tabaco</i>	<i>Azúcar</i>	<i>Té</i>	<i>Café</i>
1661-1700	2.5	-3.3	-0.7	0.5	—
1701-1750	0.7	7.1	3.4	3.9	4.7
1751-1800	1.4	-0.8	0.5	2.5	2.8
1661-1800	1.5	1.0	1.0	2.3	3.8

Cuadro 2. Correlación de los bienes americanos y asiáticos,
1661-1800

	<i>Azúcar</i>	<i>Té</i>	<i>Café</i>	<i>Tabaco</i>	<i>Algodón</i>
Azúcar	1	0.898	0.897	0.827	0.362
Té	0.898	1	0.882	0.654	0.362
Café	0.897	0.882	1	0.534	0.392
Tabaco	0.827	0.654	0.534	1	0.260
Algodón	0.362	0.362	0.392	0.260	1

En la segunda mitad del siglo XVII el ingreso de los bienes exóticos favorece una mutación en la percepción de los objetos, de los bienes materiales, por parte de los primeros consumidores de los productos americanos y asiáticos. Hasta entonces, los objetos y los productos —sillas, mesas, trigo y azúcar— como las entidades abstractas e inmateriales —miedo, cólera, desdén— son percibidos exclusivamente a partir de su uso práctico o del sentido común que derivan de estructuras cognitivas similares. Con la primera difusión de los nuevos productos asociada a la difusión del conocimiento científico de los fenómenos naturales, aconteció por lo tanto una transformación de este tipo de percepción material e inmaterial que favoreció la apertura mental de los actores sociales a las novedades.

Quisiera insistir en la novedad que acompaña el concepto de competencia que atañe a la capacidad de obtener ventajas económicas en el comercio internacional tomando en cuenta las modificaciones culturales que se dieron en la sociedad a partir de la segunda mitad del siglo XVII. Gracias a la competencia comercial entre las naciones asistimos al nacimiento del multilateralismo comercial, la difusión de los puertos francos que facilitan la llegada de los productos sin pago de derechos aduaneros a

condición de ser reexportados, la diferenciación que acontece entre comerciantes y comerciantes-financieros. Estos últimos son los que descuentan de letras de cambio y participan en los seguros marítimos del comercio a larga distancia.¹⁷

En un siglo y medio acontecen también algunos desplazamientos significativos entre las áreas americanas y asiáticas, porque en la competencia entre estas dos áreas extraeuropeas son las americanas las que ofrecen a los consumidores europeos los productos exóticos a precios más competitivos. Entre 1640 y 1750 los productos americanos comercializados se multiplican por 7.3, mientras los asiáticos se multiplican sólo por 3.4. También en la segunda mitad del siglo XVIII, mientras el valor de las mercaderías americanas se duplican, las asiáticas aumentan sólo 1.2 veces, alrededor de la mitad de la oferta americana.

Hasta ahora se ha dado escasa importancia a la participación de las áreas iberoamericanas en esta transformación del comercio y del consumo. El principal producto iberoamericano que participa en la revolución comercial es el tabaco, cuya producción se concentra en Brasil, Cuba y Venezuela. El tabaco venezolano de Varinas, cotizado en la Bolsa de Amsterdam, era de altísima calidad, superior a su competidor producido en Virginia, llegaba directamente a Amsterdam a través del comercio holandés a partir de Curazao. El tabaco producido en el nordeste de Brasil era de hojas negras, capaz de competir con el tabaco rubio de Virginia, y era muy demandado por las clases populares y en especial por los marineros. El tabaco brasileño desempeñó un importante papel en el comercio negro pues más de la mitad de sus exportaciones fueron a parar a África ya sea directamente desde el Brasil o vía Gran Bretaña. El tabaco brasileño comercializado era cuantitativamente superior al de Varinas pero representaba apenas un tercio del tabaco de Virginia que se comercializaba en toda Europa a partir de los puertos de Escocia.

Hasta mediados del siglo XVIII América hispana exporta 1 000 toneladas anuales de tabaco pero en el último tercio del siglo exporta 15 000 toneladas anuales. Brasil exporta en el siglo XVIII unas 10 000 toneladas anuales mientras Virginia ve una expansión en la exportación de tabaco que pasó de 12 000 a 80 000 toneladas anuales en el curso del siglo XVIII.

¹⁷ A.M. Bernal, *La financiación de la carrera de Indias (1492-1824), dinero y crédito en el comercio colonial español con América*, Sevilla, Fundación El Monte, 1992.

DEL COMERCIO LIBRE A LA LIBERTAD COMERCIAL

Las líneas directrices de la cultura económica siguen en América un sendero interno similar al que se dio en España y en otras áreas europeas y tienen que ver con la libertad de comercio y de consumo en su vinculación con la libertad económica. Esta orientación se expande durante los trastornos ocasionados por la Revolución francesa permitió la reflexión iberoamericana relativa a la libertad económica y a la potenciación de la competitividad del comercio de las diferentes áreas latinoamericanas.

El obispo brasileño José Joaquim da Cunha de Azevedo escribe que “todos saben del alto precio que ha alcanzado el azúcar en toda Europa, por la desgraciada revolución de las colonias francesas, nuestras mayores rivales en este género de agricultura”.¹⁸ Si se desea aprovechar la coyuntura favorable que presenta el mercado europeo convendrá, por una parte, reducir los impuestos que favorecen la competencia pues la producción de azúcar “es por su naturaleza, muy dispendiosa”. Agrega que se debe seguir el ejemplo de los ingleses y de los holandeses en el Caribe y liberar además su exportación para evitar, como sucedió con el tabaco, su contrabando.¹⁹

Con el fin de expandir la producción de azúcar sugiere atraer a los franceses expulsados de las Antillas como productores de azúcar en Brasil, aprovechando las ventajas naturales del país respecto a las áreas del Caribe. Sostiene que los principios de la competencia valen también para los otros productos susceptibles de ser exportados, es decir, el cacao, el café y la canela pues si “aumenta el gusto de ellos, tanto más necesaria se hará una mayor abundancia aquí”.²⁰ Argumenta también que sólo “la competencia sabrá bajar gradualmente el precio del producto, hasta lograr que la nación rival no logre sacar una ganancia, o sucumba por sus mismos esfuerzos” pues “el comercio sigue la naturaleza de todas las cosas que, después que tomaron una cierta orientación no es fácil hacer tomar otra”. De allí que con el fin que la producción brasileña se aventaje de la coyuntura europea “es necesario dejarle toda la libertad al incremento del precio del azúcar; cuanto más lo suba, más se expandirán nuestras fábricas y nuestro comercio”.²¹ Su con-

¹⁸ J.J. da Cunha de Azevedo, *Memoria* (1791), en *Obras económicas*, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1966, p. 175.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 177 y 179.

²⁰ *Ibid.*, pp. 183-184.

²¹ *Ibid.*, pp. 184-185.

clusión es que para desarrollar todas las exportaciones a partir del azúcar conviene “dejar a cada uno la libertad de obtener el máximo interés de su trabajo”, como lo han demostrado los ingleses y los holandeses.²²

Más radical es Francisco de Arango y Parreño, síndico del Consulado de La Habana, quien propone que para superar “el actual abatimiento de nuestros frutos” y por lo tanto de las exportaciones cubanas de azúcar, tabaco y café, la metrópoli por medio del gobierno de la isla debe impedir “los males que nos hace el contrabando” y aumentar “los ingresos del erario” que acontecerá al “permitir al extranjero libre entrada en esta Isla con moderados derechos” los cuales deben ser todavía más moderados para los nacionales.²³

Desde Nueva España Tomás Murphy escribe en 1793 que conviene aprovechar los precios altos del azúcar en Europa para impulsar su producción en las diferentes regiones del virreinato pues “volverán sucesivamente a tomar sus antiguos valores”, con el fin de que los trapicheros novohispanos logren “dar sus azúcares con la [misma] equidad que los isleños”.²⁴ Murphy insiste que el espíritu del comercio puede dar vigor y desarrollar la actividad a la nación que lo cultiva pues “la libertad es el alma del comercio, y la únicamente capaz de llevarlo al último grado. Hablo de una libertad que no sea contraria al espíritu del comercio, porque es máxima sabida que ciertas restricciones lejos de impedir o retardar el comercio, lo animan y lo fomentan”.²⁵

Bernardo Ward, en España, argumenta que es necesario quitar las cargas que tienen las exportaciones y “aumentar la cosecha y perfeccionar la calidad en disminuyéndose el de contrabando”, lo cual redundará “en un cambio en el método presente con que se hace el comercio de nuestras Indias”.²⁶ Años antes Campomanes escribe que el tabaco “es el renglón

²² *Ibid.*, p. 185.

²³ *Informe de Francisco de Arango y Carreño para sacar la agricultura y el comercio de la Isla del apuro en que se hallan* (1792), en J.C. Chiaramonte (comp.), *Pensamiento de la Ilustración*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1979, pp. 20-21.

²⁴ *Informe de Tomás Murphy (1793)*, en E. Florescano y F. Castillo, *Controversias sobre la libertad de comercio en Nueva España, 1776-1818*, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, México, 1975-1976, vol. I, pp. 391-392.

²⁵ *Ibid.*, p. 387.

²⁶ B. Ward, *Proyecto económico (1777)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, pp. 318-319.

mas provechoso que el Rey saca de la América; su producto asciende a cinco millones de pesos líquidos” y “si entendiésemos bien nuestros intereses, la Isla de La Habana, teniendo salida sus tabacos, podría dar los suficientes, no sólo para el consumo de España, sino para el resto de Europa”.²⁷ Lo mismo debería acontecer con el azúcar que “es un género de indispensable necesidad en España” y reprochaba a la Corona que mientras el azúcar francés de Martinica y Guadalupe incrementa constantemente su producción, “Santo Domingo se mantuvo ociosa en esta cultura, sin tomar estímulos de los progresos que los franceses hacían en Haití”.²⁸ Argumenta también que el principal obstáculo para el desarrollo del comercio del azúcar dependía de la existencia de la Compañía de La Habana que “impide la producción en Cuba de la misma forma que lo hace para el tabaco” con el resultado de que el azúcar que se consume en Europa es el de Brasil que llega por Portugal.²⁹ Sostenía que las compañías privilegiadas perjudican el desarrollo del comercio pues “es un yerro tan nocivo creer que una sola compañía puede hacer el comercio” así como lo es pensar “que desde el puerto de Cádiz se pueda abastecer toda la América”.³⁰ “Igual opresión padece el comercio del cacao por parte de la Compañía de Caracas”, con el resultado que se unen “el extranjero y el americano para hacer el comercio, por la ventaja que uno y otro reciben”.³¹ Por el gran comercio ilegal la compañía privilegiada “ni aun el tercio de estas cosechas traen en sus navíos” pues “puede el extranjero dar más barato el que saca de contrabando”.³²

Los obstáculos preexistentes al comercio americano y los provocados por las guerras de la Revolución francesa expandieron así las reflexiones en torno a la libertad de comercio y por lo tanto los efectos de la Revolución francesa en el mundo americano fueron más significativos de lo que nos han mostrado hasta ahora los diferentes estudios.

En las áreas americanas se insiste especialmente en que la libertad de comercio favorecería la competitividad a condición que se removieran los

²⁷ P.R. Campomanes, *Reflexión sobre el comercio español a Indias (1762)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, pp. 70-71.

²⁸ *Ibid.*, p. 72.

²⁹ *Ibid.*, pp. 73-74.

³⁰ *Ibid.*, p. 75.

³¹ *Ibid.*, p. 74.

³² *Ibid.*, pp. 74 y 77.

obstáculos a la libre circulación de las mercaderías entre las diferentes regiones. Ya en 1791 José Baquijano y Carrillo, un óptimo conocedor de la escuela comercial y de la fisiocracia, escribe que el libre comercio de 1778 no autoriza “en hacer todo lo que se puede, porque sería desorden y desarreglo, sino en practicar todo lo que se debe, es decir combinar con método y reflexión las empresas y sus resultas”. Especifica claramente que en la vida económica también el comercio se regula a partir de dos principios, “interés y libertad”, que son regulados por el gobierno mientras todas las decisiones económicas pertenecen al ciudadano que se guía por la búsqueda de la felicidad.³³

El rioplatense Hipólito Vieytes considera que en el nivel comercial debe eliminarse “cualquier estorbo que se oponga a la más pronta y rápida circulación” incluso los que aceptan “nuestro comercio interno” que “nos es absolutamente necesario”.³⁴ Insiste que no puede haber comercio libre “mientras se mantenga entorpecido el comercio interior entre todos los distritos de un mismo territorio por falta de caminos o canales navegables para conducir y vender en todas las partes los frutos de la agricultura”.³⁵

Manuel Belgrano, por su parte, escribe que el comercio es “el alma de los estados pues con él es que se da vida a todos los ramos del trabajo de los hombres que lo promueven” gracias a las innovaciones representadas por los “caminos, puentes, navegación de ríos, canales, posadas cómodas, postas y diligencias”. De la ausencia de estas innovaciones en el Río de la Plata depende el “estado miserable de industria que tenemos” que provoca “la pobreza e infelicidad de sus habitantes”.³⁶

En Nueva España, en cambio, la necesidad de liberar el comercio interno es apenas mencionado por Murphy quien reconoce, sin embargo, que “el comercio procura extender el mercado”.³⁷ La escasa importancia

³³ J. Baquijano y Carrillo, *Disertación histórica y política sobre el comercio del Perú* (1791), en Chiaramonte, *Pensamiento de la Ilustración, op. cit.*, pp. 20-21.

³⁴ J.H. Vieytes, *El comercio* (1803), en *Antecedentes económicos de la Revolución de Mayo. Escritos publicados en el Semanario de agricultura, industria y comercio (1802-1806)*, Ed. Raigal, Buenos Aires, 1953, pp. 242-243.

³⁵ Vieytes, *Ventajas que se deben esperar del nuevo camino* (1803), en *op. cit.*, pp. 263-264.

³⁶ M. Belgrano, *Correo de Comercio* (9 de junio de 1810), en *Escritos económicos*, Ed. Raigal, Buenos Aires, 1954, pp. 153-156.

³⁷ Murphy, *Informe, op. cit.*, p. 389.

asignada a la libertad del comercio interno depende probablemente, como sostiene Posada, porque en Nueva España “suelen ser encontrados los intereses de unas provincias con los de otras”, no obstante “todas tienen un recíproco interés”.³⁸

El comercio libre de 1778 es visto como el momento desencadenante pero perfectible del nuevo curso económico tanto que los americanos comienzan a elogiar la libertad comercial total concedida por Gran Bretaña a sus colonias luego de la Independencia de Estados Unidos. El decreto de 1778 es también elogiado por haber eliminado los impuestos a “los utensilios necesarios para la agricultura, trapiches e ingenios” que favorecen la innovación productiva.³⁹ Mariano Moreno en 1809 cita Jovellanos y Adam Smith para sostener que si se rompen “las cadenas” que atan el comercio y se pone “franca la carrera” se logrará “una circulación que haga florecer la agricultura, de que únicamente debe esperarse nuestra prosperidad”.⁴⁰

Es el comercio libre entre la metrópoli y sus colonias el vector que favorece la difusión de la libertad comercial desde el último decenio del siglo XVIII. José de los Iriberry, del Consulado chileno, después de criticar el sistema de flotas, las compañías privilegiadas y el monopolio que ejercen los comerciantes de Cádiz, considera el comercio libre de 1778 como el comienzo de la nueva era de la libertad comercial.⁴¹ Un funcionario del rey en Nueva España sostiene que la libertad de comercio “proporciona mejor y más ventajoso expendio” a los productos americanos y a los provenientes de España todos los cuales se abaratan por “el mayor consumo”.⁴² Manuel de Salas, síndico del Consulado, escribe que “España necesita consumidores de sus frutos y artefactos, Chile consumirlos y pagarlos”, a condición que no embarace su exportación.⁴³

Más radical es Vieytes quien afirma que “la experiencia de todos los siglos nos demuestra que el grado de civilización, cultura y opulencia a que

³⁸ *Dictamen del fiscal de Real Hacienda* (27 de enero de 1792), en Florescano y Castillo, *op. cit.*, vol. I, p. 264.

³⁹ *Memoria de José de los Iriberry* (20 de septiembre de 1797), en M. Cruchaga, *Estudio sobre la organización económica y la Hacienda pública de Chile*, Imprenta de los Tiempos, Santiago, 1878, p. 301.

⁴⁰ Moreno, *Representación...*, *op. cit.*, p. 135.

⁴¹ Los Iriberry, *Memoria*, *op. cit.*, pp. 297-308.

⁴² *Dictamen del fiscal de Real Hacienda*, *op. cit.*, p. 264.

⁴³ *Representación de Manuel de Salas* (1 de enero de 1796), en Cruchaga, *op. cit.*, p. 286.

puede llegar una nación es solamente debida a más o menos acogida y libertad que haya dado a su comercio” porque “el interés del comercio general consiste en favorecer o fomentar un gran consumo”.⁴⁴

En Nueva España, como en otras áreas de Iberoamérica, comienza rápidamente a leerse en los escritos económicos que “la conveniencia del libre comercio ha de explicarse por principios de política y economía”.⁴⁵ Esta conjunción entre libertad económica y libertad política está presente ya en los textos de fines del siglo XVIII cuando argumentan, como lo hace Manuel de Salas en Chile, que la libertad comercial favorece la expansión del consumo interno, reduce los precios, potencia la competencia y expande la división del trabajo.⁴⁶ En estos escritos se refleja el utilitarismo presente en la economía política clásica y en especial el de Adam Smith.

La libertad de comercio que reducirá el contrabando y favorecerá las nuevas producciones susceptibles de exportarse contribuirán, escribe Vieytes, “al engrandecimiento y esplendor de su Metrópoli y la América misma [...] no obstante la falta de “brazos suficientes para poder cultivar [...] estos fecundos canales de opulencia más duradera”.⁴⁷ El desarrollo del comercio exterior e interior permitió la difusión de las innovaciones de las comunicaciones, cuyo retardo contribuye al “estado miserable de industria que tenemos, y en consecuencia, la pobreza o infelicidad de sus habitantes”.⁴⁸ De allí que exista la necesidad de “camino, puentes, diligencias y tantos otros medios” que deben ser “los objetos de la primera atención de los gobiernos ilustrados”.⁴⁹

El salto cualitativo acontece en el primer decenio del siglo XIX cuando con la invasión francesa de España se resquebraja el control sobre las publicaciones y encontramos una notable concordancia a favor de la libertad económica. Es Mariano Moreno quien expresa lúcidamente la idea de la libertad comercial conectando las importaciones con las exportaciones. Escribe, como lo había hecho Baquijano y Carrillo en 1791, que “los que creen la abundancia de efectos extranjeros como un mal para el país, igno-

⁴⁴ Vieytes, *Industria y comercio (1802)*, *op. cit.*, pp. 162 y 175.

⁴⁵ *Representación en favor del comercio libre (1817)*, en Florescano y Castillo, *op. cit.*, vol. II, p. 241.

⁴⁶ *Representación de Manuel de Salas*, *op. cit.*, p. 277.

⁴⁷ Vieytes, *Agricultura e industria*, *op. cit.*, p. 185.

⁴⁸ Belgrano, *Correo de Comercio*, *op. cit.*, pp. 155-156.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 153.

ran seguramente los primeros principios de la economía de los estados” pues “a la conveniencia de introducir efectos extranjeros acompaña en igual grado la que recibirá el país por la exportación de frutos”.⁵⁰ Concluye que “la justicia pide en el día que gocemos un comercio igual al de los demás pueblos que forman la monarquía española”.⁵¹

Gracias a la completa libertad comercial se “daría un nuevo valor al suelo que cultivan los colonos” pues la supresión del comercio exclusivo “bastaría tal vez para hacer prosperar las colonias y por consiguiente la metrópoli”.⁵² La libertad de comercio hará decaer “el giro clandestino”, eliminará “los ocultos introductores que se llaman contrabandistas”, desaparecerán los resguardos, disminuirá la intervención de la burocracia y “se reducirá el espíritu militarista”.⁵³

La generación de 1810 identifica con gran claridad los principales obstáculos a una mayor participación de Iberoamérica en la revolución comercial que se dio en el siglo XVIII. Según ellos los principales obstáculos son “La falta de igualdad y justicia con sus colonos, privándolos de los derechos y prerrogativas que como a ciudadanos correspondía” y “todo lo que sea restringir la libertad de comercio es introducir una epidemia en el cuerpo político del estado”.⁵⁴

Gracias a la nueva conjugación entre libertad económica y libertad política se destruirá el comercio exclusivo que obliga a América a “limitar sus productos a las necesidades de la metrópoli”;⁵⁵ y acabar con el monopolio de Cádiz, ciudad que “teme con razón decaer de su riqueza y esplendor”, pues es este “tirano monopolio que los comerciantes de Cádiz habían usurpado para ejercer el comercio de América con exclusión de los demás pueblos de España”.⁵⁶

No sorprende por lo tanto que el movimiento de apertura de los puertos “a los extranjeros” acontezca mucho antes de las declaraciones de la Independencia. A partir del ejemplo de La Habana que declara la libertad

⁵⁰ Moreno, *Representación...*, *op. cit.*, pp. 126-128; Baquijano y Carrillo, *Disertación histórica y política...* *op. cit.*, pp. 23-24.

⁵¹ *Ibid.*, p. 132.

⁵² *Ibid.*, p. 143.

⁵³ *Ibid.*, p. 155.

⁵⁴ A. De la Cruz, *Memoria* (12 de enero de 1809), en Cruchaga, *op. cit.*, pp. 347 y 349.

⁵⁵ *Representación a favor del libre comercio...*, *op. cit.*,

⁵⁶ Belgrano, *Representación...*, *op. cit.*, p. 147.

de comercio para los extranjeros en 1808, la oleada de la apertura comercial se extiende a Campeche, Tabasco, Portobelo, Panamá, en los demás puertos del Océano Pacífico “desde Guaymas hasta el de Castro en el Reino de Chile”.⁵⁷

La madurez de la cultura económica liberal está presente en el debate constitucional de Cádiz. El encargado del Ministerio de Hacienda de Indias lee a los diputados un memorial en cual sostiene que el Consejo de Regencia “abrió las puertas de la isla [de Santo Domingo] al comercio de españoles y neutrales (...) con tal alivio de derechos de entrada y tan pocos de salida, que la agricultura ha de sentir infaliblemente dentro de poco tiempo inexplicables ventaja”.⁵⁸

En las Cortes el diputado Dionisio Inca Yupanqui, en el curso del debate sobre la igual de los americanos con los de la península, presentó una iniciativa con 11 proposiciones. Seis de ellas tienen que ver con la libertad económica: la primera, a favor de la libertad de comercio con España, con sus aliados y los países neutrales en barcos nacionales y extranjeros habilitando para este fin todos los puertos existente en América; la segunda a favor de la libertad de comercio entre los puertos de América con Filipinas y con el Asia; la tercera, liberalizaba el movimiento de las mercaderías agrícolas e industriales en América, y otras dos proposiciones establecían el fin de todos los monopolios reales en suelo americano.⁵⁹ Esta iniciativa ilustra el enraizamiento de las ideas a favor de la libertad de producir y comerciar y la oposición a los monopolios y los grupos de interés corporativos que se anidan no sólo entre los comerciantes de Cádiz sino también en los que se cobijan en los consulados de comerciantes en América. No es casual que José Blanco White escriba que para evitar “que se excite universalmente en los americanos el espíritu de independencia y aun de odio a la metrópoli, quiten la traba a su comercio”.⁶⁰

⁵⁷ *Reflexiones sobre el comercio libre (1817)*, en Florescano y Castillo, *op. cit.*, vol. II, pp. 175-187.

⁵⁸ *Diario de Sesiones*, núm. 250 del 8 de junio de 1811, pp. 1211-1217.

⁵⁹ H. Tandón, *El comercio de Nueva España y la controversia sobre la libertad de comercio 1796-1821*, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, México, 1976, pp. 71-98.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 74-80 y 81-83.

CONSIDERACIONES FINALES

La literatura tercermundista sostiene que el liberalismo económico es un producto que se difunde por la presencia de los comerciantes ingleses en América luego de la Independencia. Son los ingleses, en suma, que imponen el nuevo credo de la libertad de comercio en Iberoamérica. Nada más erróneo. La difusión de la libertad económica y su conexión con la libertad política acontece, como he ilustrado, en el curso del siglo XVIII y se difunde en escritos y publicaciones que revelan la participación, la reflexión y la capacidad de reelaboración de los actores latinoamericanos influenciados por su conocimiento de la capacidad de holandeses, ingleses y franceses de obtener ventajas de las exportaciones de mercaderías americanas.

Una atenta lectura de los economistas españoles, portugueses e iberoamericanos permite negar la idea del atraso cultural respecto a Europa y comprender que todos ellos habían comprendido el alcance de las transformaciones aportadas por la revolución comercial en el mundo europeo y extraeuropeo. Comprendieron también que los obstáculos a una mayor participación de América española y portuguesa en la economía atlántica dependía de los impedimentos de las metrópolis ibéricas y demandaban, por lo tanto, en un primer momento una mayor autonomía en la monarquía compuesta y, una vez negada, la independencia para poder decidir libremente.

Los escritos analizados nos muestran también que culturalmente ibéricos e iberoamericanos participan de un horizonte político, cultural, social y económico común al mundo atlántico. Las propensiones de los ibéricos y de los iberoamericanos es similar entonces a las que visualizamos en el mundo atlántico en la edad de las revoluciones democráticas. A partir de esta constación se puede así comenzar a comprender mejor las interconexiones que se dieron entre las áreas americanas y europeas y al interior de las diferentes áreas americanas.

ÉLITES POLÍTICAS, SISTEMAS DE PODER Y GOVERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

La imagen tradicional que tenemos de las élites y de los sistemas de poder en América Latina es que la independencia, la anarquía política y la modernización dieron vida a una sociedad dualista que se caracterizó por la concentración del poder político en pocas manos. Esta oligarquización del poder ha sido explicada como el resultado de una concentración del poder social y económico en el que unos pocos dominaron a la mayoría de la población que, además de ser privada de sus derechos, se vinculó con la oligarquía mediante relaciones clientelares. Bajo este enfoque, el núcleo formativo de dichas relaciones recaería en el latifundio, a partir del cual una élite “gatopardesca”, como escribió el chileno Agustín Edwards, podría dividirse por motivos políticos o religiosos, pero siempre permanecía unida para defender sus privilegios e intereses económicos. Esto se reflejaría en el dominio o monopolio de la política local, regional y nacional.

Se trata de una imagen que tiende a sobrevivir, posiblemente por su comodidad y simpleza, a todos los debates historiográficos, y condiciona, incluso negativamente, excelentes estudios. Un solo ejemplo: en su libro *Patronazgo y política*, Richard Graham afirma que la centralización acontecida en Brasil durante el Imperio “más que ser desarrollada a partir de la capital creció a partir de la activa participación en la política de los propietarios”.¹

Restituir a la política del siglo XIX su sitio en la historia de América Latina aparece, hoy en día, como una de las grandes preocupaciones historiográficas, tal y como es ilustrado por la multiplicidad de estudios de latinoamericanos, americanos y europeos latinoamericanistas. Si los tomamos en su conjunto, esta nueva preocupación puede ayudarnos a esclarecer tres aspectos relevantes para la comprensión de la política latinoamericana. El primero, relativo a la interacción de las jerarquías

¹ Thomas Richard Graham, *Patronage and Politics in Nineteenth Century Brazil*, Stanford, Stanford University, 1990.

sociales y políticas; el segundo, a la interacción de las jerarquías políticas y la organización del poder político y, el último, a los efectos de ambas interacciones en la gobernabilidad de los espacios políticos locales, regionales y nacionales.

En términos generales, podemos decir que estas tres dimensiones encuentran su momento de desenlace con la reformulación de la tradición iberoamericana a la luz del liberalismo de 1800 a 1840, su momento culminante con la organización liberal entre 1850 y 1890, y su momento de reorientación con el liberalismo-democrático en los primeros decenios del siglo XX.

Los proyectos y las constituciones latinoamericanas del primer tercio del siglo XIX presentan dos elementos comunes: la ciudadanía y los municipios. Ambos conceptos son una redefinición de una tradición que es al mismo tiempo ibérica y americana. La ciudadanía redefine la vecindad; mientras que el municipio o ayuntamiento, el cabildo y la cámara municipal. Hay, por lo tanto, una fuerte similitud en la forma como se dio, tanto en el contexto ibérico como en el americano, la crisis del antiguo régimen. Esta similitud fue subrayada tanto en la Constitución de Cádiz de 1812 como en las americanas. La convergencia se expresó en el nacimiento de un espacio político diferente al social, generado a partir de una definición del actor social —el vecino— capaz de asumir la connotación de actor político —el ciudadano.

¿Quién es el ciudadano? Si bien las definiciones son variables —el vecino que tiene un modo honesto de vivir (México), el hombre bueno (Brasil), quien posee una vecindad conocida (Venezuela)—, todas insisten sobre un hecho: la conjunción entre condición social y arraigo de tipo territorial.

Es a partir de una ciudadanía que vinculaba elementos sociales y territoriales que se construye una nueva jerarquía política. Los ciudadanos eligen electores parroquiales, quienes a su vez eligen diputados al Congreso y a las legislaturas provinciales.

La imagen que refleja la jerarquía política es la de una sociedad jerarquizada pero no de tipo dualista. El espacio político lo vemos poblado de grandes, medianos y pequeños notables que no sólo deben convivir con quienes no lo son, sino también con los hombres libres. Los simples ciudadanos, en conjunto con los notables, eligen directamente a las autoridades municipales y delegan su voluntad en los electores.

La jerarquía política no es entonces una presencia especulativa de la jerarquía social existente. Si aceptáramos que la jerarquía social se construye, en buena medida, a partir de relaciones clientelares, deberíamos pensar que se traduce de un modo orgánico en el ámbito político. Con ello, se garantizaría una gobernabilidad, un orden, casi perfecto. Vemos, en cambio, que toda la primera mitad del siglo se caracterizó por una baja gobernabilidad que los estudiosos han llamado anarquía o era de los caudillos; esto es, la imposibilidad de correlacionar eficazmente la jerarquía social con la política.

Si —como se ha dicho— jerarquía social y jerarquía política coincidieran, ¿por qué los municipios luchan constantemente por su autonomía frente a los gobiernos provinciales y los gobiernos nacionales?, ¿por qué los ciudadanos se arman y eligen sus propios oficiales en la guardia nacional? A mi juicio, la jerarquía política de la primera mitad del siglo XIX no fue sólo una expresión de la crisis del viejo orden colonial, sino también la manifestación de la incapacidad de los estamentos altos de controlar, como en el pasado, a los actores sociales. La estabilización de los estamentos bajos no se logró por el simple hecho de desarrollar una serie de transformaciones políticas diferentes a las que poseían en el ámbito social y a las limitaciones que poseían políticamente en el viejo orden colonial.

Fue esta imposibilidad de traducir la jerarquía social en política la que dio origen a un proceso de intercambio más específicamente político, en el cual la dimensión social sólo fungió como su condicionante. Una manifestación de este nuevo tipo de interacción política se observa en la reorganización de las redes notabliars en el curso del primer tercio del siglo XIX. Lewin para Pernambuco, Voss para Sonora, Hernández Chávez para Morelos (México) y Chiaramonte para el litoral argentino han mostrado este cambio.² Para obtener la adhesión de los ciudadanos y de los electores, los sectores notabliars debían aceptar acuerdos de naturaleza política. Al mismo tiempo, los ciudadanos no notables se dieron cuenta que, por medio del ejercicio de sus derechos electorales, contaban más y eran más

² Linda Lewin, *Politics and Parantela in Paraíba. A Case Study of Family-Based oligarchy in Brazil*, Princeton, Princeton University, 1857; Stuart F. Voss, *On the Periphery of Nineteenth-Century Mexico. Sonora and Sinaloa, 1810-1877*, Tucson, University of Arizona, 1982; Alicia Hernández Chávez, *Aneneuilco. Memoria y vida de un pueblo*, México, FCE, 1993; José Carlos Chiaramonte, *Mercaderes del litoral. Economía y sociedad en la provincia de Corrientes, primera mitad del siglo XIX*, México, FCE, 1991.

libres. En efecto, no debemos olvidar que en las juntas parroquiales todos los vecinos, que eran al unísono ciudadanos, elegían a su elector. Es entonces a partir del mecanismo electoral que vemos activarse el nuevo espacio político, espacio que permitirá a los ciudadanos comunes defender y expandir su autonomía municipal y a los notables, proyectarse hacia el horizonte regional.

Además, el mecanismo electoral nos permite descubrir la dimensión no dualista de la política y la complejidad del intercambio que acontece en el espacio político. En efecto, los actores intermedios —artesanos, abogados, comerciantes, etc.— juegan un papel muy importante tanto en su relación con los segmentos altos como con los bajos. Si quisiéramos seguir utilizando la noción de política clientelar, deberíamos partir de la existencia de tres conjuntos: el de ciudadanos-vecinos, el de ciudadanos-intermedios y el de ciudadanos-notables. La intersección de estos tres conjuntos en las elecciones y en la acción municipal da origen a un espacio, el político, que los acuerdos y pactos tienden a expandir en la acción práctica.

Podríamos reservar, por lo tanto, la noción de clientela para la dimensión social, y formular la noción de facción o bando para la dimensión política, pues en esta última conviven, a diferencia de la primera, una multiplicidad de instancias no necesariamente reconducibles a los ámbitos sociales y económicos.

Al contrario de la imagen sugestiva de Sarmiento, *civilización y barbarie*, pensamos que en el primer tramo de la vida independiente latinoamericana los dos polos de la tensión no fueron ciudad y campo, sino más bien ayuntamiento y región. Y que la inestabilidad que observamos en general, la “nacional”, fue una prolongación de esta tensión, cuyo origen hay que buscarlo en la diferenciación que se dio entre ciudadanos activos y pasivos.

¿Qué implicaciones presenta esta nueva caracterización de la vida política? Además de permitirnos relativizar la idea de una oligarquía que parecía darse de una vez y que era inmodificable a través del tiempo, nos permite superar la idea de que el único instrumento político que poseían los sectores populares era la rebelión.

He colocado las premisas para poner en tela de juicio la idea de la anarquía política que parece dominar el mundo latinoamericano en la primera mitad del siglo XIX. Brasil también participó de esta inestabilidad

hasta fines de los años 1840. Murilo de Carvalho ha mostrado que la inestabilidad de las primeras décadas del Imperio, en especial durante la Regencia, se debe a la presencia de fuertes tendencias centrífugas que llevaron, mediante sus asambleas provinciales en 1831, a dar una amplia autonomía a sus provincias. El resultado fue un gobierno regencial extremadamente débil, debido no sólo a la Regencia sino también al semiparlamentarismo que se proyectaba, desde las provincias, sobre el gobierno general. En otras palabras, la inestabilidad no era necesariamente sinónimo de caudillismo. Por ello, sostener, como se ha hecho hasta hoy, que el caudillismo nace de la inestabilidad es nuevamente una excesiva simplificación de la dimensión política.

Si quisiéramos seguir utilizando la fácil y cómoda caracterización de caudillismo habría que preguntarse si se trata de un modelo único. Mi impresión es que en México fue el sustituto del principio oligárquico. Además, sirvió como un mecanismo capaz de evitar que las recurrentes crisis, sobre todo entre Congreso y Presidencia, dieran origen a un vacío de poder. La conflictividad Presidencia-Congreso favoreció, por parte de los ayuntamientos y legislaturas estatales, el desconocimiento del gobierno federal. A su vez, la conflictividad entre Congreso y Presidencia —incluso en el interior del Congreso— se explica por el hecho de que los diputados no eran verdaderos representantes, sino tan sólo delegados con un mandato imperativo de sus provincias. De ahí la necesidad de un protector militar para mediar y resolver la conflictividad.

El caudillismo argentino fue diferente al mexicano. Su origen estuvo en la imposibilidad de dar vida a un pacto federal entre las provincias. El resultado fue que los gobernadores de cada provincia asumieron, con el apoyo de sus legislaturas, el control de la vida política regional, con lo que liquidaron el poder de los cabildos. Sin embargo, si tratáramos de proyectar la imagen del caudillo, incluso la del caudillo por antonomasia, Rosas, a un nivel superior al de su provincia, llegaríamos a la conclusión de que no logró ejercer la función de caudillo nacional.

Todas estas indicaciones nos muestran que no debemos insistir en la idea de la inestabilidad política. No sólo porque a nivel local y regional no se presentó, sino también porque en general se identificaron algunos mecanismos informales para evitar el vacío de poder.

Lo que vemos no fue tanto un fenómeno de inestabilidad política, sino más bien de crisis políticas recurrentes. Esto nos indica que mien-

tras los ciudadanos lograban dar gobernabilidad en la esfera local, e incluso en la dimensión regional, no lograron proyectarla hacia la esfera nacional. De ahí que las amenazas externas sensibilizaran poco a los ciudadanos notables y a los no notables, pues la idea de nación que conservaban era la patria de antiguo régimen. Es decir, de lugar de nacimiento y vecindad. Al contrario de lo que se ha sostenido, la idea de nación no sólo no precede a la independencia, tampoco la acompaña. Ella se fue progresivamente formando a partir del primer tercio del siglo XIX y, por lo tanto, no jugó un papel esencial en la cultura política de la primera mitad del XIX.

Ciertamente, en el primer periodo de vida independiente los países latinoamericanos se caracterizan por una reorganización de la tradición colonial y por la lenta y progresiva interiorización de algunos elementos de la cultura política liberal por medio de las prácticas políticas. Pero no por ello debemos caer en la exageración de pensar que las élites latinoamericanas fueron, ya a mediados del siglo XIX, de corte liberal. Indudablemente hubo liberales —como lo fue la llamada generación de 1837 en Argentina—, pero se trata de élites intelectuales relativamente marginales a la política.

El problema es otro. Sin desconocer la importante reformulación doctrinaria e institucional que a la luz del liberalismo realiza la inteligentía, debemos preguntarnos cómo en un periodo relativamente breve las élites regionales, y con ellas la ciudadanía en general, empiezan a construir un orden político liberal capaz de generar una gobernabilidad nacional. Vale la pena destacar que este nuevo orden político precede, en por lo menos dos decenios, las transformaciones de orden económico.

Mi impresión es que la historiografía ha subestimado hasta ahora la reforma liberal acontecida entre fines de los años de 1840 y fines de 1870. A lo sumo, la ha caracterizado como una operación voluntarista de una élite, con lo que olvida que en ella participaron activamente no sólo los notables sino también la más vasta ciudadanía.

Tanto los elementos internos y los modelos doctrinarios internos y externos como las amenazas externas condicionaron positivamente el horizonte de todos los actores políticos, lo que los obligó a responder a numerosas interrogantes. En aras de la brevedad, mencionaré tres que me parecen las más significativas: ¿cómo reconocer las demandas políticas en las que avanzaron los nuevos actores sociales?; ¿cómo garantizar la adecuada representación política de las nuevas y viejas instancias políticas, orien-

tándolas hacia una nueva colaboración?, y ¿cómo vincular ciudadanía y representación en una nueva gobernabilidad capaz de estabilizar la política nacional?

La respuesta a la primera cuestión —la expansión de la ciudadanía nos permite ver que la transformación liberal no fue una respuesta originada por los intereses notabiliares a favor de los mismos. La transformación más significativa la vemos en la liquidación de la preexistente diferenciación entre ciudadanía pasiva y activa. En México ésta acontece mediante una doble ciudadanía, la federal y la estatal. La primera indirecta y la segunda directa, vinculadas entre sí por el criterio del “modo honesto de vivir”. En Argentina, por medio del sufragio directo en los niveles de las legislaturas de las provincias y el Congreso federal, e indirecto, para la elección del presidente. En Brasil, con una más estrecha vinculación, primero entre la jerarquía de la guardia nacional y ciudadanía y más tarde, en la República vieja, por una definición de tipo censitaria.

La nueva ciudadanía, a diferencia de la precedente, se caracterizó por una notable expansión de la libertad política propia del liberalismo. Esta libertad política nace de la garantía acordada entre los derechos políticos —lograda con la limitación de los poderes del Estado— y el reconocimiento de las funciones disciplinarias de los poderes del Estado por parte de los ciudadanos. Es esta tensión entre libertad —la de los ciudadanos— y poder —la del Estado— la que vemos traducirse en las formas directas e indirectas de elección. De este modo, se superó la preexistente dicotomía entre ciudadanos y Congreso, que fue, como hemos dicho, la principal fuente de inestabilidad en la primera mitad del siglo XIX.

A diferencia del periodo anterior, la nueva ciudadanía aparece ahora conjugada con el principio de representación política. Los ciudadanos ejercen sus derechos políticos por la vía de sus representantes electos. Las autoridades electas tienden a ser representantes de la nación y no simples agentes del Estado o de la provincia que los había elegido. El fin del mandato imperativo fue, así, uno de los elementos que permitió el nacimiento de una verdadera élite política sensible a su electorado pero no dominada por él.

La definitiva conjunción entre ciudadanía y representación dio vida a una nueva práctica política e institucional que posibilitó diferenciar las diversas instancias que conviven en la ciudadanía. Estas instancias no sólo eran de tipo social y económico, sino también territorial y local. La diferenciación que hemos ya apuntado en las formas de elección de los repre-

sentantes a los congresos estatales y federales, al Senado y en la elección del presidente de la República no tienen nada que ver con la necesidad de correlacionar la jerarquía social con la política, sino que son mecanismos institucionales orientados tanto a diferenciar como a conciliar las instancias ciudadanas.

F. X. Guerra ha avanzado en la hipótesis de que la representación latinoamericana, en el curso del siglo XIX, es de dos tipos: una moderna, de tipo político, y otra tradicional, de tipo social. Sin embargo, olvida que la representación no es sólo un principio, sino también el resultado de una práctica política.³ Es mediante la práctica política que lo moderno se “tradicionaliza” y lo tradicional se moderniza.

Indudablemente, la ciudadanía y la representación han servido de estímulo para una reorganización de las instancias sociales. Katz ha mostrado, en su estudio sobre las rebeliones en México, que las viejas formas se acaban en los años de 1880.⁴ Love sostiene, para el federalismo brasileño, que en los estados más importantes —São Paulo, Minas Gerais y Rio Grande do Sul— las formas clientelares de tipo vertical se reorganizaron en otras de tipo horizontal.⁵ Valenzuela, para Chile, sostiene que se favoreció una ruralización de la política, con lo que se inauguró el fraude oligárquico. Mis estudios para México y los de Botana para Argentina muestran que las nuevas formas de la política favorecieron una mejor articulación entre las instancias regionales y las instancias nacionales.⁶

La gran estabilidad política latinoamericana de la segunda mitad del siglo XIX encuentra en las nuevas formas de representación de la ciudadanía sus fundamentos. Gracias a ella, la ciudadanía limita las funciones del poder y, al mismo tiempo, el poder puede desarrollar la función que le compete constitucionalmente: la centralización política o, si se prefiere, la acción de gobernar.

³ François-Xavier Guerra, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, 2 vols., México, FCE, 1988.

⁴ Friedrich Katz, *Revolución, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, México, Colección Problemas de México, Ediciones Era, 1990.

⁵ Joseph L. Love, “Federalismo y regionalismo en Brasil”, en Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos, México, Brasil, Argentina*, México, FCE, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México, 1993.

⁶ Natalio Botana, “El federalismo liberal argentino: 1852-1930” y “El federalismo liberal mexicano”, en M. Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos...*, *op. cit.*

Los positivistas latinoamericanos, en especial García Calderón, atribuyeron la estabilidad que gozan los países de América Latina del último tercio del siglo XIX a la acción de los presidentes caudillos, pues centralizaron en sus manos las funciones políticas y administrativas del Estado. El mexicano Rabasa caracterizó este régimen como dictadura legal.

Debo confesar que hace más de diez años escribí, en *Estado y sociedad en América Latina*, que la política latinoamericana se basó en dos principios complementarios: el del poder del presidente de la República de moderar los conflictos interoligárquicos y el de la representación del parlamento bicameral, capaz de representar los diversos intereses oligárquicos mediante el reconocimiento del diferente peso político de los mismos.⁷ En cierta medida, mi caracterización se basaba en los positivistas y terminaba así por negar el relevante papel que ahora considero que tuvieron los actores políticos no oligárquicos.

En efecto, lo que permitió la transformación política liberal fue la conjunción de los actores políticos notables con los no notables para asignar al poder, mediante la representación, la función de centralización política. Aquél, a su vez, diferenció ulteriormente la política de la sociedad y de la economía. Al liberar a la sociedad y, sobre todo, a la economía de la política permitió que éstas se pudieran reflejar en el horizonte político de modo indirecto. Al unísono, posibilitó que la élite política se diferenciara de los grupos de interés y se engosara, a partir de los méritos políticos que individualmente podía lograr cada actor, tanto el espectro oligárquico como el no oligárquico en la palestra política.

El proceso que permitió la centralización política en México se caracterizó por la activación de nuevas prácticas políticas de compromiso que, al partir tanto de la dimensión de los estados como del Poder Ejecutivo, vendrían a ser, en un segundo momento, institucionalizadas por el Congreso. La creación del Senado en 1874, la activación de la política de presupuesto en 1882 y la reforma militar de los años de 1890 fueron signos concretos de esta centralización política. Esto permitió a la Federación incrementar progresivamente su esfera de acción.

La centralización política en Argentina fue, en cambio, más rápida. Su logro tuvo que ver, especialmente, con el uso de preceptos constitucio-

⁷ Marcello Carmagnani, *Estado y sociedad en América Latina, 1850-1930*, Barcelona, Crítica, 1984.

nales, como el de la intervención federal con el apoyo del ejército federal. Tanto en Argentina como en México, la centralización política permitió una ulterior expansión del espacio político por medio de la acción de su burocracia civil y militar.

El estudio de las prácticas y de los procedimientos políticos relativos a la centralización política en México me han conducido a una paradójica conclusión: la llamada dictadura de Porfirio Díaz no fue tal. Su centralización política dejó en manos de los estados la totalidad del poder atribuido por la Constitución y su efecto se hizo sentir en una concentración en manos de la Federación de las competencias político-administrativas relativas a las relaciones económicas entre los estados. El hecho de que centralización política no sea sinónimo de dictadura se explica por la concertación subyacente: presidente-consejo de ministros, parlamento y gobernadores de los estados.

Si bien la centralización política no fue la responsable directa de la oligarquización de la política, tan subrayada por todos, creó sin embargo sus premisas, las cuales están inscritas en las prácticas políticas de compromiso que fueron desarrolladas, en forma progresivamente cada vez más vertical, por el presidente, los ministros y los gobernadores de los estados. Ello terminó por producir lo que las fuentes de la época denominaron una apatía política. Esta apatía política refleja la lenta desactivación del polo de la libertad, el de la ciudadanía, y el crecimiento del polo del poder, el de la élite política y la burocracia estatal. A partir de 1890 cesa, en efecto, el proceso de expansión del cuerpo electoral, no obstante el crecimiento que se observa de nuevos actores sociales.

El máximo de centralización política hacia fines del siglo XIX coincide con el comienzo de la crisis del orden liberal. Las prácticas políticas se fueron convirtiendo progresivamente en prácticas de conciliación de intereses o de cúpula y, por consiguiente, no susceptibles de ser institucionalizadas. El resultado fue una lenta pero constante devaluación del horizonte liberal que favoreció el nacimiento de una nueva práctica: los ciudadanos ya no eligen, eligen los gobiernos.

Lo que se devaluó, desde el último decenio del siglo XIX, fue el elemento que había hecho posible la transformación liberal: la libertad política de los ciudadanos. El fraude y las elecciones manipuladas fueron propias del liberalismo devaluado y una clara manifestación de la corrupción política, en la cual todos los actores políticos terminaron por estar involucrados.

Del estudio de las protestas por la intervención electoral en México, de autoridades y notables políticos en el periodo 1874-1911, emerge que su número creció a medida que nos acercamos a fines del XIX. Más importante fue que el descontento electoral se dio, inicialmente, más fuerte en el nivel local —los ayuntamientos— y sólo en un segundo momento se protestó por la interferencia de los gobernadores en las elecciones de las legislaturas estatales. A partir de 1903, las protestas comenzaron a ser más significativas por la intermediación del poder político en las elecciones federales.

No disponemos de estudios similares para otros países, aunque sabemos que la oposición a la intervención electoral se expande en Argentina desde 1890, que la República parlamentaria chilena, que comienza en 1891, favoreció una ulterior oligarquización de la política y que la política de gobernadores en Brasil, inaugurada a comienzos del siglo XX, tuvo un efecto similar.

Todos los elementos a nuestra disposición nos conducen a concluir que la crisis del orden liberal, a partir de fines del siglo XIX, fue el resultado de la progresiva pérdida de la colaboración que se había desarrollado anteriormente en la esfera ciudadana. Fue esta pérdida de colaboración la que, progresivamente, destruyó la legitimidad de la élite política y favoreció una creciente disyuntiva entre libertad ciudadana y poder de la élite. El resultado fue, como se ha dicho, la devaluación del liberalismo —que no desaparición— del horizonte político colectivo.

Los recientes estudios sobre el liberalismo democrático en Argentina, entre 1916 y 1930, y los del liberalismo democrático en la Revolución mexicana, así como los disponibles sobre la Constitución política chilena de 1925 y el civilismo peruano, nos indican que el liberalismo podría haber sido reformulado a partir de una revitalización de los derechos políticos y su conjugación con los derechos sociales. Probablemente, la culminación de la crisis del liberalismo tenga que ver con la imposibilidad o la incapacidad de los actores políticos de implementar institucionalmente este nuevo horizonte.

En este ya largo *excursus* sobre la política latinoamericana del siglo XIX, permítaseme un minuto de observaciones conclusivas.

Si la imagen historiográfica tradicional ha puesto el acento sobre el conflicto de intereses en la lucha por el poder, la nueva imagen historiográfica tiende en cambio a recuperar la dimensión de la colaboración entre actores políticos de condiciones económicas y sociales desiguales.

En cuanto a la colaboración que se dio a partir del referente de la ciudadanía, he deseado llamar la atención sobre el hecho de que la historia de las élites políticas latinoamericanas no se puede comprender sin dar la debida importancia a la interacción con los componentes de la ciudadanía. Al mismo tiempo, he tratado de subrayar el hecho de que la historia de las élites latinoamericanas no fue el traslado, realizado por una minoría rica y poderosa, del poder social al poder político. Se trató más bien de la historia de una élite que, precisamente porque actuó en interacción con una más vasta ciudadanía y en un horizonte liberal, logró progresivamente distinguir el espacio político de la sociedad y la economía.

La gobernabilidad en América Latina, que, como sabemos, depende de la capacidad de traducir las competencias de poder en poder efectivo, no se logró por la vía de la fuerza o la dominación de los pocos sobre los más, sino mediante un proceso de colaboración entre instancias e intereses diversos.

LAS FORMAS DEL FEDERALISMO MEXICANO

El objetivo de mi presentación es ilustrar la trayectoria histórica del federalismo, una de las principales instituciones mexicanas. El federalismo, como toda institución, presenta diferentes formas a lo largo de su existencia.

He escogido examinar el recorrido completo del federalismo, haciendo la historia de la forma de gobierno. Estoy convencido que la cultura política del federalismo constituye uno de los fundamentos del actual proceso de democratización que se delinea en México a partir de los dos últimos decenios del siglo XX —proceso que ha reactivado algunas tradiciones que todos daban por olvidadas.

La revisión de las formas históricas del federalismo nos permitirá entender su originalidad y su vitalidad y su comprensión puede, sin lugar a dudas, esclarecernos la comprensión de un presente que aparece confuso y, a veces, contradictorio.

A través del estudio de las formas históricas del federalismo podemos plantear no sólo los problemas de la forma de gobierno con la cual nace y se consolida la república sino también la transformación que conoce el sistema político y el mismo constitucionalismo mexicano. Así la revisión histórica del federalismo nos permite comprender que el federalismo no es ni un concepto abstracto ni una “invención política” de una minoría sino por el contrario es una forma de gobierno enraizada en la sociedad y en la cultura política mexicana gracias a la participación que en su elaboración tuvieron desde su comienzo la cultura, sociedad política, la ciudadanía y sus representantes. En efecto, es la sociedad política la que elabora esta forma de gobierno y lo logra interpretando los modelos doctrinarios y reformulando las instituciones preexistentes, tomando en cuenta los condicionamientos económicos y sociales sin olvidar estímulos y los obstáculos de la participación de México en el contexto internacional.

Si nos remontamos al momento de la fundación institucional del federalismo, el Pacto Federal de 1824, podemos visualizar cómo se articulan

los diferentes componentes en la primera definición del federalismo en México. Descubrimos en primer lugar una inédita interacción de la tradición política colonial, los nuevos derroteros de la política y la colocación de México en el escenario internacional.

Podemos resumir la componente de la tradición política en la idea que acomuna a los actores políticos mexicanos de 1820 y que es la idea de *Patria*.

La patria en los primeros decenios del siglo XIX es la identificación de una familia, de un individuo, con su lugar de origen; es el lugar en el cual un individuo es considerado vecino y registrado, por lo tanto, como una persona honesta y reconocida como tal por los otros vecinos. La patria es el lugar de nacimiento en el cual el súbdito antes y el ciudadano más tarde tiene una serie de responsabilidades y de derechos.

Patria es así sinónimo de región, de territorio, de provincia y de reino y, por lo tanto, es una de las partes que integran tanto la Nueva España como la monarquía española.

Precisa porque la monarquía española es un conjunto de patrias, de reinos y de provincia, es una monarquía caracterizada como compuesta, es decir, integrada por diferentes reinos que gozan de su propio derecho, de sus usos y costumbres, y que se articulan al interior de una monarquía cuya cabeza visible está el rey que ejerce una acción de gobierno y de justicia por medio de sus funcionarios.

Si no damos la debida importancia al hecho que la monarquía española es un conjunto de reinos y provincias, no podemos comprender la diferencia entre el Estado colonial y el Estado republicano y sobre todo no lograremos comprender el origen colonial de dos de las constantes históricas mexicanas: el regionalismo y el municipalismo. Regionalismo y municipalismo son las raíces del federalismo mexicano y no sólo de éste.

Pero, ¿por qué es importante insistir que el territorio de la Nueva España es un mosaico heterogéneo de derechos provinciales? En primer lugar porque nos ayuda a comprender la diferenciación con los reinos peninsulares que se da en la conciencia política de la élite novohispana y no permite comprender que los nuevos términos de federalismo que escuchamos ya en las Cortes de Cádiz de 1812 son reformulaciones de un derecho histórico criollo que empieza a conformarse en el curso del siglo XVII.

Al mismo tiempo la noción de patria que es la que también se usa en la Europa mediterránea en el siglo XVIII nada tiene que ver con la moderna idea de nación que todavía no se manifiesta en 1824.

Es esta tradición política la que se transforma por la urgencia de dar vida al Estado independiente de México en los años de 1820 que se plantea. El problema es pues cómo lograr que el mosaico de regiones mexicanas diera vida a un Estado. Para ello había que descartar la liquidación de las patrias, evitar que se diera una centralización similar a la que se trató de construir durante las reformas borbónicas y cuyo efecto fue el de acelerar las ideas autonomistas al interior de la monarquía española.

El pacto que dio origen a la primera forma estatal no fue en verdad de tipo federal sino confederal pues leemos en el Acta Constitutiva de la Federación que la nueva “nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes de la Nueva España”, la capitanía general de Yucatán y las provincias internas de Oriente y Occidente y que las partes integrantes “son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente lo que a su administración y gobierno interior” (art. 6).

Nace un Estado de provincias cada una de las cuales independientes, libres y soberanas. Esto nos dice que el nuevo Estado confederal nace de la voluntad de crear un poder federal mínimo y en modo que las primicias pudieran ahora implementar e institucionalizar su gobierno interior a partir de las funciones que ejercieron informalmente por largo tiempo. Las competencias del poder federal quedaron reducidas esencialmente a la de “sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores”, es decir, ejercer sólo una parte de soberanía, la que pudiera defender México de las pretensiones de otras naciones, pues la parte de soberanía interna, la que tiene que ver con el control efectivo del territorio y de su población corre a cargo de los nuevos estados.

Las otras grandes competencias de los poderes federales son las de fijar el gasto federal, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlas, arreglar su recomendación, determinar su inversión” (art. 49, VIII), así como establecer el crédito público y “arreglar el comercio en las naciones extranjeras y entre los diferentes estados de la Federación” (IX, X y XI).

¿A qué responde la voluntad de dar vida a poderes federales limitados? No es como podría pensarse, un cálculo mezquino de los poderosos inte-

reses de los notables provinciales sino más bien a la necesidad de responder a la novedad de la independencia y a la necesidad de colocar México en el concierto de las naciones soberanas. Este objetivo de colocar México en la órbita internacional representó sin lugar a dudas una enorme tarea. No hay que olvidar que la independencia no fue reconocida por la vieja metrópoli. Además la forma de gobierno republicana era deforme respecto a la norma internacional de esos años que atribuía la titularidad de la soberanía a los monarcas. Finalmente había que implementar el reconocimiento a través de tratados de comercio y amistad que era el instrumento de entonces para el establecimiento de relaciones bilaterales. Había también que resolver la oposición de la Santa Sede a que el nuevo Estado mexicano conservara los viejos privilegios concedidos a la metrópoli, especialmente la unión entre trono y altar, que permitía la designación de los obispos por parte de la República.

Se podría afirmar que el Pacto Confederal fue sin compromiso entre los intereses provinciales y la voluntad de dar vida a un Estado soberano.

Con el fin que este Estado pudiera ejercer sus funciones de soberanía mínima, la exterior, requería que se implementaran los poderes federales —Presidencia, Congreso y justicia—, se repudiaran los cuerpos administrativos y militares del Estado en modo tal que el nuevo Estado confederal implementara y ejerciera sus funciones de potencia y por lo tanto tuviera una fuerza de coerción autónoma.

La potencia del nuevo Estado independiente se lograría a condición de que hubiera una serie de recursos financieros propios provenientes de impuestos y del crédito público que lo autonomizara de los poderes regionales.

Si observamos cómo fueron implementadas las facultades de potencia y financieros del nuevo Estado podemos constatar el freno representado por la tradición, la persistencia de los intereses regionales y la debilidad institucional reflejada en la voluntad del Congreso y la posibilidad de hacer intervenir factores externos al funcionamiento de los poderes constitucionales.

En efecto, el primer federalismo, el confederalismo, da más a la soberanía de los estados que a la de la Federación. Diputados y senadores no son representantes de la nación sino representantes de los intereses regionales en el Congreso general. En la práctica reciben instrucciones de los notables regionales y de los gobernadores de sus entidades para votar a

favor o en contra de la ley, para impedir o para favorecer la caída de los presidentes, para sumarse u oponerse a los militares. No es así casual constatar que los estados controlan los poderes federales abriendo o cerrando los recursos financieros, a través del llamado contingente, que el Estado debía entregar para formar el presupuesto federal. Controlan también la conformación de la justicia federal impidiendo, con el pretexto que no hay letrados, la organización de los juzgados de distrito. Limitan el contingente de sangre, es decir, proporcionan soldados para el ejército federal.

En suma, estamos en presencia de una forma federal en la cual la esfera de los estados tiene poderes mayores y más efectivos que la Federación que vive esencialmente de las migajas que buenamente le entregan los estados. El resultado es que mientras los estados, por medio de sus gobernadores, de sus congresos locales y de sus municipios, tienen una gran capacidad de gobierno, la Federación es todavía un poder silencioso y relativamente inerte. Se puede así comprender su caída y el comienzo a partir de los años de 1830 del experimento centralista que por ignorar la tradición política terminaría por desahuciarse y por obligar a repensar en términos nuevos y de ruptura el federalismo.

El federalismo entendido como una forma de gobierno capaz de hacer dialogar los niveles de gobierno federal, estatal y local es una realidad que empieza a desarrollarse en los años de 1860, durante la denominada república restaurada. Sin embargo, sus precedentes los encontramos en la década de 1840 cuando se ve el comienzo del fin del centralismo y reemerge como posibilidad —no sólo doctrinaria sino también como demanda ciudadana— un nuevo federalismo capaz de romper definitivamente con el lastre del confederalismo. Este nuevo curso de la política se define a partir de la revolución de 1855, se consolida con el Congreso y la Constitución de 1857 y se implementa después de la victoria sobre el imperio de Maximiliano a partir de 1867.

Precisamente porque el nuevo federalismo liberal requirió de un largo proceso de gestación y de reflexión por parte de la sociedad política presenta una fuerte diferencia del primer federalismo, el confederalista. La diferencia la observamos en la capacidad del federalismo liberal de reorientar y romper incluso con la tradición política preexistente para afirmar tres grandes novedades: el ideario republicano, la necesidad de ofrecer un orden constitucional que garantizara e implementara los derechos y

deberes de los ciudadanos y la necesidad que el Estado federal asumiera un papel protagónico en la transformación económica y social que demandaba la ciudadanía. A lo largo de dos decenios se fue afirmando, en la clase política, la convicción que el nuevo escenario internacional ofrecía una serie de posibilidades para materializar la modernización que necesitaba el país.

El significado del federalismo liberal está contenido en el eslogan de Ayutla “¡Viva la libertad, muera la tiranía!” que sintetiza el fundamento del nuevo poder liberal y republicano pues es una reelaboración de la idea de que el orden político debe construirse para evitar la tiranía de los dictadores, del gobierno personal y el libertinaje de la demagogia. Precisamente por esto se insiste en la necesidad de dar vida a instituciones republicanas y liberales que “son las únicas que convienen al país” y que son las que impiden que “la independencia y libertad de la nación” sean amagadas.

Son estas instituciones, como leemos en los planes y en los discursos del decenio de 1850, las que darán existencia a una “República representativa” basada en la soberanía popular que reconozca las realidades regionales que son partes de una nación, caracterizada, como “una sola, indivisible e independiente”.

Esta segunda forma del federalismo mexicano, influenciada seguramente por la inserción de México en el sistema internacional de estados soberanos, acaba con la distinción entre soberanía interna y externa propia del primer federalismo. La titularidad de la soberanía pertenece ahora a la Federación mientras a los estados se les reconocen sus libertades locales y “hacer duradero el reinado de la libertad” —como leemos en el Manifiesto de los Constituyentes al terminar la nueva Constitución. A la Federación se le asigna, en cambio, el papel de adecuación de la libertad a una “población diseminada en un vasto territorio” con el fin de que se entendiera como “la vida, el movimiento, la riqueza, la prosperidad a todas las regiones”.

La ruptura y reorientación de la tradición, por parte del nuevo federalismo, se expresa en su política anticorporativa, visible en las leyes Juárez y Lerdo de Tejada que terminan con los fueros de antiguo régimen de la Iglesia y del Ejército, y en la nacionalización de los bienes de todas las corporaciones. Se establece por vez primera en la historia de México el principio de la igualdad ante la ley, que se reafirmará en la Constitución de 1857, cuando se consagra la idea que la tarea principal de la Federación

es la defensa mediante los tribunales de justicia de los derechos del hombre y del ciudadano, sustrayéndolos de los tribunales de los estados.

Con el fin que la Federación pudiera efectivamente ejercitar todas sus facultades constitucionales y llevar a cabo las finalidades de justicia, de potencia, de promoción económica, de fomento cultural y de administración, los constituyentes de 1857 rompieron con la subordinación financiera que ejercían los estados sobre la Federación.

No es casual que la Constitución especifique la autonomía e independencia financiera de la Federación a la cual le reconoce la titularidad del patrimonio nacional sin propietarios, los impuestos del comercio exterior y del comercio interno, las tasas de los servicios públicos y la titularidad absoluta sobre el crédito público.

El federalismo liberal logra completar en los años de 1850 la reelaboración de los principios federales gracias a la reorganización de los diferentes elementos provenientes de la tradición confederal y de la oposición al centralismo mediante una ruptura formal de dichas tradiciones. Lo logra atribuyendo a los poderes federales la defensa de las garantías constitucionales. Esta conexión entre los poderes federales y las garantías constitucionales es nueva e inédita y nos indica que la Federación en cuanto titular de soberanía nacional y garante de los derechos ciudadanos es superior a los estados.

A diferencia del confederalismo, el federalismo liberal organiza y orienta las demandas políticas sociales y económicas de la ciudadanía, convencido de que las nuevas demandas de los actores políticos y sociales regionales y nacionales reforzaban en última instancia las instituciones federales.

Si reflexionamos sobre los cambios introducidos por el federalismo liberal podemos notar que reflejan el proyecto del componente nuevo de la sociedad política mexicana. Era éste un componente deseoso de abrir la política al talento mediante una canalización de las lealtades individuales al Estado federal que desgastaría progresivamente las fuentes de lealtades que fortalecerían a la Iglesia, al ejército, el cacique local y las economías regionales semiautónomas que impedían la creación de una conciencia nacional. Se puede así afirmar que el verdadero motor de la construcción de la idea de nación fue el federalismo liberal.

Precisamente porque el federalismo liberal provocó una notable discontinuidad política, los intereses contrarios a la expansión de las

competencias federales se refugiaron en la dimensión regional y local, en los estados y en los municipios. Se ha conformado una nueva dinámica resultado tanto de la expansión que se da en la ciudadanía por la abolición del voto doblemente indirecto así como por la organización efectiva de los tres poderes federales. Los poderes federales tratarán no sólo de afirmar su existencia sino también hacer coincidir su esfera de poder teórico con su poder real a fin de dar vida a una tensión creadora con los estados.

Las prácticas políticas no conocieron sino hasta 1890 una marcada reorientación buscando encontrar formas de compromiso entre la Federación y los estados. Una de las formas de colaboración entre Federación y estados fue el acuerdo tácito alcanzado en el Congreso de que cualquier proyecto de ley que pudiera lesionar los intereses de uno o más estados se recurriría al voto “por diputación”, es decir, los diputados no actuaban como “representantes de la nación” votando uninominalmente, sino como representantes colectivos de los estados, correspondiendo por lo tanto un voto a cada estado. Esta práctica de compromiso aplicada inicialmente a muchos problemas legislativos, se restringirá a la discusión del presupuesto del gasto federal con la creación del Senado.

La práctica se institucionaliza con la reforma constitucional de 1874 que dio vida al Senado, lo que permitió que la tensión existente entre Federación y estados no desembocara en una crisis política e institucional. En efecto, al Senado, en cuanto cuerpo estatal capaz de representar los intereses de los estados, se le asignó la función de resolver los frecuentes conflictos entre el Ejecutivo federal y los estados pues reguló la situación en que se hallaron algunos estados a causa de la desaparición de los poderes de un estado o porque surgió alguna cuestión política entre los poderes particulares de un estado.

La reforma que transformó el Poder Legislativo en bicameral permitió la progresiva reconducción de los diputados al espíritu constitucional: ser representantes de la nación. Empieza así a expandirse el voto uninominal y a restringirse el voto por diputación, que quedó en la práctica limitado a la aprobación del presupuesto.

Con la reforma se constata una fuerte expansión del poder federal, en especial del Ejecutivo, creando la posibilidad de reforzar su presencia en la lucha política dentro de los estados, amenazando aunque en la realidad no lo hiciera, con una intervención federal. Esta amenaza no era irreal

porque el poder federal podía contar no sólo con una fuerza armada que le obedeciera sino que también podía aliarse con las facciones disidentes al poder estatal existentes en las regiones.

La tensión entre Federación y estados se caracteriza por poseer una segunda vertiente de tipo político-financiero que expande la vertiente político-constitucional, conformando una serie de nuevas prácticas de compromiso que reforzarán la política civilizada inaugurada en 1867.

La tensión política y financiera es visible como hoy a nivel del presupuesto de gastos de la Federación y del pacto federal fiscal. En la definición del gasto federal, la tensión con los estados se fue solucionando distribuyendo en una forma bastante equitativa los nuevos bienes y servicios públicos que demandaban no sólo los estados sino también la ciudadanía: los ferrocarriles, el telégrafo, el correo, el teléfono, y los transportes marítimos y los subsidios federales a las nuevas obras urbanas.

A nivel del pacto fiscal, la situación fue más complicada pues la activación de los impuestos federales sobre el consumo (la ley del timbre) provocaba una reducción de los ingresos estatales. Lo que favoreció la victoria de los impuestos sobre el consumo cobrados por la Federación fue la libertad de comercio internacional, que comenzó a darse a partir del decenio de 1880 y que se tradujo en el aumento de los impuestos recaudados por los estados.

Se asiste, pues, a un proceso de convergencia entre la Federación y los estados que implementado con la mayor presencia de la justicia federal otorga a la Federación una primacía en cuanto garante y conciliadora de los intereses plurales existentes en el espacio geohistórico mexicano. Gracias a las prácticas de compromiso y a su institucionalización, a la Federación se le va progresivamente asignando un papel superior visible, incluso en la cultura política de la época.

El papel dinámico desempeñado por la Federación comienza a reducirse a partir del último decenio del siglo XIX. La reforma constitucional de 1887 que permitió la reelección favoreció la emergencia de nuevas prácticas políticas que buscaban la conciliación entre los intereses de la Federación y los de los estados. A diferencia del periodo precedente, estas prácticas conciliatorias tienden a hacerse sin correlacionar política e instituciones, es decir a favorecer el nacimiento de nuevas instituciones impulsadas por las prácticas políticas y a buscar arreglos jugando la carta de la amistad, de la lealtad entre gobernadores y presidente de la República. Así, por ejemplo,

los gobernadores empiezan a negociar con el presidente una contrapartida que los recompense por la aceptación en sus candidatos al Congreso federal. Hacia fines del siglo los términos de la nueva práctica conciliatoria pueden sintetizarse así: corresponde a los gobernadores disponer de los cargos de suplentes a su total discreción, a cambio de la lealtad a las decisiones del Poder Ejecutivo relativas a los nombres y a los propietarios.

Esta y otras prácticas conciliatorias fueron disminuyendo la tensión que había entre Federación y estados generando efectos negativos y favoreciendo a las fuerzas regresivas, contrarias al cambio, existentes tanto en los poderes federales como en los estados.

Se fue así perdiendo la articulación creadora que se había dado precedentemente entre ciudadanía e instituciones federales y estatales. Esta inercia la podemos ilustrar en la incapacidad de la Federación y de los estados de interpretar las demandas a favor del voto directo —una cabeza, un voto— que demandaban los nuevos liberales como los católicos y los socialistas y dar respuestas a las nuevas demandas de mayor justicia social. Si a ello agregamos que los gastos federales tienden a favorecer esencialmente la ciudad de México, el Distrito Federal y la burocracia federal, podemos entonces hablar de un federalismo inerte, incapaz de reorientar el gasto federal hacia nuevos objetivos como la educación, la energía eléctrica, la construcción de nuevos caminos. En una palabra: la Federación se segrega de las fuerzas dinámicas presentes en los espacios regionales que habían dado al federalismo liberal un papel innovador.

La historia del federalismo liberal puede ser entonces descrito como la búsqueda y realización de un esfuerzo colectivo de dar vida a dos esferas separadas —la Federación y los estados— que con la colaboración entre ambas expandiera la libertad política y asegurase una mayor y mejor gobernabilidad del país. Este proceso de colaboración terminó por paralizarse probablemente porque los actores sociales y políticos olvidaron lo que debieron haber retenido al momento de gestación y de culminación del federalismo.

Uno de los datos significativos para comprender la forma que asume el federalismo mexicano en el siglo XX es el proceso centrífugo que conoce el espacio geopolítico mexicano por efecto de la Revolución de 1917 y la necesidad, por lo tanto, de dar vida a una colaboración entre los estados a partir de la Federación. Esta desarticulación la notamos en el vacío estatal que propició a lo largo de la guerra civil 1914-1917 el estallamiento y la

reactivación de todas las tradiciones políticas preexistentes: municipalismo, confederalismo, movimientos soberanistas.

El resurgimiento de estas tradiciones muchas de ellas ancestrales y casi milenaristas, contrasta con la persistencia de la nueva tradición del federalismo liberal, incluso por su expansión. Su persistencia y propagación depende de la implementación de los nuevos derechos políticos del sufragio directo y efectivo y el reconocimiento de los nuevos derechos sociales que demandaba la ciudadanía desde fines del siglo XIX. Aun antes de que la Constitución de 1917 reafirmara el federalismo, los actores políticos a través de la demanda de expansión del voto a los sectores excluidos de él hasta 1911 y la exigencia de una representación sin intervención oficial, nos permiten comprender que el Pacto Federal establecido en la fase liberal requería sólo una reformulación de la esfera de las competencias compartidas entre Federación y estados que estableciera un nuevo nexo constitucional entre los dos niveles de gobierno en modo tal de evitar los arreglos informales y personales que se dieron en el periodo 1890-1911.

Una revisión de la acción desplegada por la facción revolucionaria triunfante, la constitucionalista, nos indica que la situación de la guerra revolucionaria pone fin a la reducción de competencias de los estados. Se refuerzan en el periodo bélico las facultades de gobierno de los diversos gobernadores investidos de poderes extraordinarios sin que ello haya hecho desaparecer la idea federal. La convocatoria por parte del primer jefe del ejército constitucionalista y gobernador en Coahuila, Venustiano Carranza, a restaurar el orden legal alterado por el golpe militar de Victoriano Huerta, recibió la adhesión de los diversos estados soberanos. Esto evidencia que la Federación no sólo no desapareció del horizonte político, sino que tampoco se colapsó.

Un segundo dato significativo que favoreció la persistencia del federalismo es ilustrado por las amenazas representadas por las potencias contrarias a la Revolución. Las presiones y la intervención norteamericana reforzaron el Pacto Federal como elemento de unidad nacional y de defensa de la soberanía. La política agresiva norteamericana durante el periodo 1905-1922 hizo comprender a la ciudadanía, ya muy influenciada por las ideas nacionalistas, la necesidad de establecer una nueva colaboración política que incluía la reactivación del Pacto Federal.

La reactivación del Pacto Federal podía surgir, como leemos en el Proyecto Constitucional en Carranza, a condición de hacer del voto directo y

del sufragio efectivo el elemento de la división de los poderes, en la soberanía de la Federación y de los estados y de la libertad de los municipios.

Las novedades del nuevo federalismo de 1917 radican a nivel político en la nueva colocación del municipio, definido como “libre” que debía ser elegido por voto popular y directo sin autoridad intermedia entre éste y el gobierno estatal. Con el fin de que los niveles de gobierno estatal y municipal no fragmentaran el espacio nacional, la nueva Constitución robusteció las competencias del Poder Ejecutivo. La preeminencia del Ejecutivo —que inaugura el presidencialismo que caracteriza el siglo xx— lo notamos en su facultad de veto de las leyes aprobadas por el Congreso, en su facultad de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso y en la prevalencia del Ejecutivo federal en caso de desacuerdo entre las cámaras respecto a lo anticipado de las sesiones del Congreso.

La gran novedad de la reformulación federal tiene que ver con la atribución a los poderes federales de la dimensión social y en especial de la educación, la regulación de la propiedad y redistribución de la riqueza y el trabajo. En educación, la Federación puede ahora extender su función de instrucción en los estados y garantizar la gratuidad de la educación primaria. En lo que respecta a la propiedad se reconoce que no es un derecho absoluto que gozan los privados sino que se trata de un derecho condicionado por el interés público, principio que abre el proceso de restitución de tierras mediante la creación de una esfera cooperativa entre la Federación y los estados.

Por medio de las nuevas facultades federales sobre los derechos sociales se abre una nueva área de colaboración con los estados pues en el artículo 123 se lee que las leyes del trabajo es una facultad compartida entre Federación y estado, similar a la que se había establecido para la educación y el reparto agrario. Utilizando el reconocimiento de los derechos sociales se deseaba dar vida a una Federación con capacidad de crear una esfera cooperativa, es decir, una esfera de competencias no sólo compartidas, sino también implementadas conjuntamente por la Federación y los estados. Se trata de un federalismo cooperativo con una orientación liberal-democrática inconclusa, pues no encontramos en el proyecto de 1917 ningún atisbo de dar vida a una esfera compartida a nivel de los derechos políticos.

Se trataba de un proyecto de federalismo liberal-democrático inconcluso pero susceptible de expansión, que la dinámica de reconstrucción

posrevolucionaria primero y por el desorden que se dará entre las dos guerras mundiales y especialmente a partir de la crisis económica de 1929, que reforzarán en México la orientación nacionalista y la construcción de un nuevo orden político y económico de corte populista.

Podemos fechar el progresivo alejamiento del federalismo mexicano del horizonte cooperativo y liberal-democrático con la generación de los sonorenses que con su pragmatismo restablece el orden por medio de alianzas y acuerdos conciliatorios y de compromiso con las facciones políticas más fuertes de cada estado. En esta forma, en los estados se reconstruyen redes sociales y políticas que renuevan el preexistente caciquismo y no favorecen el potenciamiento de las instituciones ciudadanas.

En los decenios de 1920 y de 1930 notamos el progresivo alejamiento del horizonte del federalismo cooperativo y lo constatamos en el hecho de que sólo los poderes federales crecen mientras los poderes estatales se apagan y se repliegan sobre prácticas políticas y sociales tradicionales.

La Federación es la protagonista de la obra educativa mediante la acción desplegada por José Vasconcelos, de la nueva función económica con la creación del Banco de México y del potenciamiento de caminos y del desarrollo de la irrigación, de la laicización del país en la lucha contra la subversión cristera, en la reforma de la justicia federal que elimine la capacidad de los estados para proponer los ministros de la Suprema Corte. Al mismo tiempo se cancela, con la reforma constitucional de 1929, la cooperación entre Federación y estados en el ámbito laboral. La nueva Ley Federal del Trabajo confió la facultad exclusivamente a la Federación para legislar en todo contrato laboral y dejó a los estados sólo la facultad para aplicar dicha ley.

Los signos de la reorientación del Pacto Federal, en sentido corporativo y presidencialista, son visibles a partir de la creación en 1928 del Consejo Nacional Económico como órgano consultor de los poderes federales, estatales y municipales pero integrado por representantes corporativos de la Federación, de los sindicatos, de la comunidad científica, de las asociaciones económicas, de los trabajadores. Este consejo recuerda muchísimo las instituciones de los regímenes totalitarios europeos y en especial el Gran Consejo del fascismo.

El definitivo abandono del federalismo liberal-demócrata no acontece en el periodo 1929-1936 cuando se centralizan las competencias económicas y laborales en manos de la Federación. Se va así hacia la creación de

un nuevo pacto federal que va del centro hacia fuera, hacia la periferia y difícilmente podemos ver algo que de la periferia vaya hacia el centro, es decir de un pacto federal de corte centralizador y corporativo que termina por adormecer los estados y desdibuja el federalismo.

El federalismo centralizador, corporativo y esencialmente no democrático nace pues en el decenio de 1930 y no es producto de la Revolución. Es durante la Presidencia de Lázaro Cárdenas que se institucionaliza el nuevo orden y es una respuesta a las demandas económicas y sociales internas y una respuesta al desafío de hacer crecer el país a pesar del difícil contrato internacional determinado por la crisis económica de 1929, la ausencia de flujos de inversiones externas y el desorden del comercio internacional.

Frente a estos desafíos que están en la base de la nacionalización del petróleo, de la reforma agraria, de la organización y funcionamiento de la Comisión Federal de la Electricidad, de la creación de la CTM, de la CNC, del control federal sobre el campo y sobre el proceso de industrialización del país, se puede decir que la necesidad de dar vida a la rectoría de Estado fue la que apagó el federalismo, dio vida al partido de Estado y convirtió en imperial la Presidencia de la República.

Así como acontece con todas las formas que asume el federalismo en la historia, también el que he caracterizado como centralizador y corporativo duró varios decenios. Es a partir de 1980 que notamos los signos de su disolución y no es de extrañar que ello coincida con la fase que vive México de apertura a la democracia.

En la actual fase democrática el nuevo federalismo deberá recuperar el horizonte del federalismo cooperativo que nace con la Revolución, momento de gran regeneración de la cultura política mexicana, confiscada a partir de los años de 1930 por el estatismo populista. De la tradición liberal y liberal democrática de la Revolución el nuevo federalismo del siglo XXI deberá reconocer que es una asociación pública que vincule en términos no jerárquicos y por lo tanto democráticos los niveles de la Federación, de los estados y de los municipios como las asociaciones no gubernamentales y la iniciativa privada. El modelo del federalismo democrático enraizado en la tradición de la Revolución es entonces una forma de gobierno integrado por diferentes campos al interior de campos unidos por instituciones comunes y conectadas a través de una red de comunicaciones compartidas entre estados, municipios y Federación, que interactúan al

mismo tiempo con los tres poderes federales —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— y con el sistema administrativo. La permeabilidad entre Federación y estados y municipios dará al federalismo democrático flexibilidad pues conectará política, economía y civismo, favorecerá la participación y el control de los ciudadanos sobre las acciones de los representantes y hará posible el nuevo pluralismo que reivindican hoy todos los actores individuales en sede colectiva.

Publicado en *Lecciones sobre federalismo*, núm. 6, Conacyt-Universidad Autónoma de Zacatecas, 2005.

DEL TERRITORIO A LA REGIÓN.
LÍNEAS DE UN PROCESO EN LA PRIMERA MITAD
DEL SIGLO XIX

Si bien los recientes estudios tienden a superar la idea de que el “federalismo nunca existió de hecho en México”,¹ el tipo de análisis, esencialmente de historia institucional, lo hace aparecer como un hecho fundamentalmente político e ideológico con reducida conexión con la dimensión social y económica del país. Esta escisión entre las dimensiones históricas nos ha empujado a tratar de establecer los posibles nexos entre las dimensiones en el curso de la primera mitad del siglo XIX de manera que se comprenda el fundamento social de la argumentación ideológica, política e institucional favorable a una organización estatal de tipo federal.

Indudablemente un análisis de este tipo no habría sido posible si no se dispusiera de numerosos estudios de historia regional para el siglo XVIII, que constituyen, por así decir, el referente implícito de nuestro análisis. Gracias a estos estudios podemos afirmar que a comienzos del siglo XIX el espacio geohistórico mexicano estaba muy lejos de constituir un espacio único e integrado.² Si proyectamos estos aportes, esencialmente de historia económica y social, hacia la dimensión política podemos argumentar que cada espacio regional desarrolla un conjunto de valores que nada tienen que ver con la idea moderna de “región”. Cada uno de estos espacios mexicanos desarrolla, como es observable en las numerosas descripciones del periodo 1777-1820, un concepto de “patria” de tipo diferente. La patria, como acontece también en Europa hasta el siglo XIX, se formula a partir de una conjunción de elementos aparentemente objetivos (geografía, clima, etnografía), de elementos de

¹ Lloyd Mecham, 1938, p. 165.

² Numerosos han sido los aportes historiográficos relativos a los renglones novohispanos en los últimos dos decenios. Entre las obras más significativas para la comprensión de la territorialidad señalamos Brading, 1971; Farriss, 1984; Morin, 1979; Taylor, 1972; Van Young, 1981. Una primera aproximación a los orígenes del regionalismo político, en Carmagnani, 1984.

sensibilidad colectiva (sentido de pertenencia)³ y de elementos económicos y raciales.

Si la multiplicidad de espacios y la noción de patria constituyen el referente implícito de este estudio, el referente explícito se nutre, en cambio, de las aportaciones de la historia institucional, política, de las doctrinas políticas y de los textos constitucionales. A partir de estos últimos trataremos de recuperar la dimensión social, y de ésta construir el discurso político e institucional dando particular importancia a dos cuerpos documentales homogéneos: las constituciones de los estados de la Federación de 1824 y las constituciones de los estados de la Federación resultado de la Constitución federal de 1857.

CRITERIOS INFORMATIVOS DE LA TERRITORIALIDAD

El primer problema que un análisis de los fundamentos sociales de las instituciones nos plantea es el de establecer hasta qué punto las constituciones de los estados representan una realidad nueva o una reelaboración institucional de un conjunto de prácticas informales. En este sentido, el excelente estudio de Nettie L. Benson muestra la existencia de una fuerte continuidad entre las diputaciones provinciales de 1812-1814, reactivadas en 1820, y los estados de la Federación de 1824.⁴ Sin embargo, si releemos atentamente esta contribución, así como las más recientes, podemos ver que esta continuidad no es sólo institucional sino también cultural, pues en el debate que daría nacimiento a la Constitución federal de 1824 se reafirman principios que en alguna medida estaban presentes, a veces en la boca de las mismas personas, en el decenio precedente.⁵

Pero de seguir en esta línea de razonamiento terminaríamos por perder de vista el elemento central subyacente a cualquier tipo de organización política, que puede formularse preguntándonos qué clase de entidad se desea organizar, qué elementos se identifican como básicos en ella y cómo se desean articular las diferentes entidades en un espacio político

³ Romano, 1987, pp. 1-21. Algunos conceptos históricos utilizados en este estudio provienen de Hintze, 1970, pp. 216-241.

⁴ Cf. los mapas y el análisis de Benson, 1955, pp. 42, 62 y 69.

⁵ De gran importancia para la comprensión de este fenómeno son los excelentes estudios de Barragán Barragán, 1978 y 1978a, así como el de Rodríguez, 1989, pp. 19-43.

más amplio. A partir de estos tres problemas podemos identificar los criterios subyacentes a la territorialidad, la patria, para diferenciarla así del concepto moderno de región.⁶

Un análisis de las constituciones de los diferentes estados nos muestra la existencia de tres conceptos que se configuran como esenciales para caracterizar socialmente el elemento básico de la organización política. Estos tres actores son “natural”, “vecino” y “ciudadano”. La distinción se especifica con mayor claridad en la Constitución del Estado de México, que precisa que “es *natural* del estado el que tenga las cualidades que al efecto exija la ley” (art. 17), es *vecino* del estado “el que tenga un año de residencia en él con algún arte, industria o profesión; el que sea dueño de alguna propiedad raíz en el estado, valiosa al menos en seis mil pesos, y cuente de poseerla un año al menos” (art. 19), y *ciudadano*, “el nacido en la comprensión de su territorio; el natural o naturalizado en cualquier punto de la república mexicana, y vecino del estado; el que obtenga del Congreso del estado carta de ciudadanía” (art. 18). Como puede verse, los tres conceptos están aparentemente desvinculados entre sí pero se encuentran significativamente colocados en el capítulo “Naturales y ciudadanos del estado”. Si bien estos tres conceptos hacen referencia a la calidad de los actores sociales, sólo a uno de ellos, el de ciudadano, se le asigna un valor político. Sin embargo, lo que confiere a un natural o a un naturalizado la condición de ciudadano es la calidad de vecino, la cual no es de tipo político sino social.

Todas las constituciones estatales siguen el mismo criterio. En Chiapas, “los habitantes del estado se dividen en chiapanecos y ciudadanos chiapanecos”. Los primeros pueden ser incluso los extranjeros, “que actualmente son vecinos del estado”; los segundos son “los nacidos y avecinados en todo el territorio del estado; los ciudadanos de los otros estados de la federación y avecinados en éste; los extranjeros actualmente avecinados; y los nacidos en países extranjeros de padres mexicanos, que no hayan perdido el derecho de ciudadanía de la federación, estando aquellos avecinados en éste; y los extranjeros que obtengan carta de ciudadanía” (art. 9). Lo mismo acontece en los estados del norte: en Sonora los requisitos para ser natural y vecino son las condiciones necesarias para ser ciu-

⁶ Las constituciones estatales de 1824 citadas provienen de Galván Rivera, 1988, y las de 1857 de *Constitución*, 1884.

dadano (art. 25); lo mismo en el caso de Coahuila y Texas (art. 18). En los estados del centro, como Guanajuato, son también sinónimos vecindad y residencia (art. 10: “los nacidos en el estado y residentes en el mismo, cualquiera sea el tiempo de su vecindad”).

La vecindad se configura así como el elemento fundacional de la categoría de ciudadano, y conviene por lo tanto precisar su contenido. En casi todas las constituciones este criterio es escasamente explicado. Un solo caso nos ilustra mejor la calidad de vecino: en el Estado de México se dice que es vecino quien tenga un año de residencia y posea “algún arte, industria o profesión” o “sea dueño de alguna propiedad raíz en el estado, valiosa al menos en seis mil pesos” (art. 19). Para todos los otros estados, la vecindad se infiere de los textos en modo indirecto, es decir, del análisis de los requisitos exigidos para conceder la vecindad y la ciudadanía a los naturales de otros países. Éstos deben tener “industria”, “capital”, “profesión” o “ejemplo” y ser mayores de 18 años si son casados o de 21 en los otros casos.

Se podría pensar que a partir de la vecindad se introduce un criterio de tipo censitario, es decir, fundado sobre la riqueza, la renta o la profesión. La verdad es que sólo en un caso, el señalado para el Estado de México relativo a la propiedad raíz, se establece la cuantía; en todos los otros, el criterio es esencialmente cualitativo. Esta connotación de vecindad indica un hecho de particular importancia: la continuidad de una tradición que no es sólo colonial sino más bien hispánica fundada en el honor, el prestigio y la riqueza. Su formulación se reitera una vez más en la Constitución de Cádiz (art. 18).

La vecindad se convierte entonces en un concepto amplio capaz de conjugar elementos económicos y sociales a partir de valores, propios de una sociedad de antiguo régimen. El vecino en este sentido es el elemento básico de la comunidad territorial, y la célula esencial de la comunidad es el jefe de familia, que posee medios de vida adecuados y goza del reconocimiento por parte de los otros jefes de familia presentes en la comunidad territorial. De esta forma, se puede establecer una distinción entre los titulares de derechos y deberes de la comunidad, los vecinos y los que son sólo potencialmente titulares de dichos derechos y deberes, los naturales.

Si reflexionamos un momento sobre el significado de esta distinción que, por el hecho de estar consagrada en las constituciones estatales, no es sólo social y políticamente informal sino también institucional, podemos comprender mejor el fenómeno de la expansión de los ayuntamientos

constitucionales en el bienio 1812-1814.⁷ La notable expansión de los ayuntamientos constitucionales probablemente fue la forma de la cual se valieron los actores sociales en los ámbitos local y provincial para “valer más”, es decir, para reivindicar el hecho de que a ellos y sólo a ellos competían los derechos que por uso y costumbre detentaba la comunidad territorial. De esta manera se reivindicaban los derechos de la comunidad territorial como propios de todos los vecinos y no, como acontecía antes de 1812, reducidos sólo a una esfera de los mismos. El resultado histórico nuevo fue que al ser todos los vecinos titulares de los derechos de la comunidad territorial también les correspondía la gestión política de la misma por medio del ayuntamiento. En este sentido constatamos una ruptura de la tradición colonial y la recuperación, en cambio, de la originaria tradición castellana.

En el capítulo consagrado a los ayuntamientos, las constituciones estatales reafirman la ecuación vecindad-ciudadanía, para establecer en seguida la conjunción vecino-pueblo, ciudadano-ayuntamiento. Atribuyen a la primera la dimensión social y a la segunda una dimensión política. Este segundo elemento nos ayuda a precisar el concepto de comunidad, usado hasta aquí de manera abstracta. El hecho histórico es que el ayuntamiento es una comunidad territorial que coincide con un asentamiento social preexistente, el pueblo, que ejercita un control sobre una comarca específica. La lectura de las constituciones estatales nos permite destacar que el concepto de comunidad territorial es, como lo era el concepto de vecindad, de tipo pluriséptico en el sentido de que su caracterización es el resultado de una tradición preexistente. De allí que, en algunos estados, se requiere que el pueblo organice al menos 1 000 habitantes, mientras que en otros estados la población susceptible de organizarse a partir de un pueblo deba ser de 2 000, 3 000 o 4 000. Sin embargo, el criterio de la población, organizada a partir del pueblo, no es el único utilizado. En algunos estados, como Tabasco, se especifica que sólo pueden tener ayuntamiento las cabeceras de partido, e, incluso, en Veracruz nada se dice sobre los ayuntamientos y se hace referencia exclusivamente a autoridades designadas por los prefectos de partido.

Conviene insistir sobre un hecho que me parece de gran importancia, precisamente la idea de que el ayuntamiento es la institución representati-

⁷ Cunniff, 1966; Annino, 1988, pp. 727-763; Bellingeri, 1988, pp. 765-785.

va de la comunidad territorial cuya configuración depende esencialmente de la especificidad de cada espacio geohistórico mexicano. En efecto, si no tuviéramos presente la estrecha asociación entre pueblo y población organizada a partir del pueblo, se podría establecer una jerarquía bastante falsa según la cual los estados de menor densidad de población requerirían de una población menor para la formación de un ayuntamiento, mientras que los más densamente poblados deberían tener un número de población mayor. El razonamiento subyacente en la correlación de comunidad territorial y población parece ser otro, dado que el requisito de 1 000 habitantes para formar un ayuntamiento lo encontramos tanto en regiones densamente pobladas (Chiapas) como en regiones con escasa población (Nuevo León), mientras que el requisito de 3 000 habitantes lo encontramos también en ambos casos (Yucatán, Oaxaca y Sonora). Al igual que el concepto de vecindad, el de ayuntamiento no se funda sobre un criterio objetivo, y la institución que se formaliza constitucionalmente es también el producto de una tradición territorial preexistente y por lo tanto no susceptible de ser claramente objetivada.

La transformación de los conceptos sociales de vecindad y de comunidad territorial en conceptos políticos de ciudadanía y ayuntamiento constituyen no sólo un punto de llegada sino también un punto de partida. Ambos tienden a evolucionar. En efecto, a partir de la formalización del concepto de vecindad-ciudadanía se asiste a una significativa transformación, que es la que justamente registran las constituciones estatales de 1857.

A diferencia de la Constitución federal de 1824, la de 1857 explicita la distinción entre naturales, definidos como mexicanos y ciudadanos. En ella se precisa que los mexicanos son “todos los nacidos dentro o fuera del territorio de la República, de padres mexicanos; los extranjeros que se naturalicen conforme a las leyes de la Federación; y los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos”. En tanto, los ciudadanos son aquellos que “teniendo la calidad de mexicanos” hayan cumplido “dieciocho años siendo casados, o veintiuno si no lo son” y tengan “un modo honesto de vivir”. Esta misma distinción la encontramos en las constituciones estatales con una diferencia significativa: persiste el criterio de la vecindad y en algunas se tiende a explicitar el criterio del “modo honesto de vivir”.

La mayoría de las constituciones de los estados remiten simplemente al dictado de la Constitución federal, no obstante reiterar el criterio de la

vecindad estableciéndolo explícitamente como prerequisite para la ciudadanía. En diez de las constituciones estatales que cubren una buena parte del espacio mexicano (México, San Luis Potosí, Nuevo León, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Campeche y Yucatán), el criterio de vecindad es explícito pero se le da una connotación diferente de la que tenía en 1824. La vecindad en este segundo periodo se transforma en sinónimo de residencia habitual con un mínimo variable entre seis meses y un año. Sólo en dos de los estados anteriormente mencionados (México y Morelos) la vecindad sigue siendo un criterio social y económico. La Constitución del Estado de México, además del requisito de residencia, dice que “gozarán los derechos y los deberes de los ciudadanos todos los que sean dueños de una propiedad raíz en el estado” (art. 9), en tanto que la del estado de Morelos requiere, además de la residencia, ejercer “algún arte, industria o profesión honesta, y que se hayan inscrito en el padrón de la municipalidad” (art. 7).

Lo que deseamos destacar es la evolución significativa del concepto de vecindad que progresivamente pierde una serie de atributos sociales, económicos y de prestigio que tenía en las primeras décadas del siglo XIX para adquirir, en cambio, un valor esencialmente geográfico, de localización y reconocimiento dentro de un espacio. De allí que la progresiva superación de la vieja categoría de vecino provoque paralelamente una acentuación del criterio sintetizado en “modo honesto de vivir”. Por su parte, la Constitución del estado de Nuevo León establece claramente que por modo honesto de vivir se entiende que se “posean algún giro, profesión o industria que les produzca un modo honesto de vivir, y que sepan leer y escribir”, aunque este último requisito sólo se exige a partir de 1860 (art. 40). La del estado de Tlaxcala apunta en el mismo sentido, definiendo modo honesto de vivir como “tener un capital físico o moral que le proporcione un modo honesto de vivir” (art. 43).

Si observamos atentamente la evolución entre 1824 y 1857 podemos notar cómo el principio de la ciudadanía tiende a asociarse progresivamente a un criterio censitario. En la base del criterio “modo honesto de vivir” encontramos la idea de la capacidad de producir un ingreso o una renta por medio del cual se reivindica el papel de actor básico de la comunidad. Sin embargo, se trata de un criterio censitario de tipo informal en el sentido de que no se precisa en ningún caso la cuantía mínima del ingreso o de la renta. La omisión de una especificación cuantificable nos

indica hasta qué punto cada comunidad territorial retiene el poder de definir quiénes y en qué momento son los actores sociales capaces de asumir por medio del otorgamiento de la ciudadanía los derechos políticos.

Esta evolución significativa de los titulares de los derechos de la comunidad territorial se puede evaluar al constatar que en 1824 el titular de los mismos es un jefe de familia establecido en una comunidad territorial, quien mediante su acción, al mismo tiempo económica, social y política, desarrolla prestigio, honor y riqueza. En cambio, en 1857 el titular de esos derechos se configura como un jefe de familia residente en una comunidad, quien a partir de sus ingresos es capaz de obtener prestigio y honores. Si bien esta transformación no altera esencialmente el estatus de notable que le confieren los derechos ciudadanos, notamos que se delinea una tendencia hacia la progresiva subordinación de los atributos sociales a los económicos. No obstante, aún no estamos en presencia de un hecho consolidado, como lo demuestra el hecho de que no se cuantifique el ingreso requerido.

Esta progresiva transformación del fundamento económico y social de la ciudadanía se refleja en la comunidad territorial y en la organización política de la misma, el ayuntamiento. En efecto, la mayor precisión del concepto de ciudadanía lo desvincula progresivamente de la vecindad y se acaba por reforzar la idea de que sólo los ciudadanos son los titulares legítimos de los derechos de la comunidad. Esta identidad es observable en todas las constituciones estatales donde el criterio con el cual son elegidos los ayuntamientos es explícito: en 20 estados, de norte a sur de la República, se establece la elección de los ayuntamientos como “popular y directa”, mientras que sólo cinco estados—Morelos, Puebla, Chiapas, Campeche y Tabasco— establecen que dichas elecciones se harán “indirecta y popularmente”.

Este desfase nos parece particularmente significativo. Indica, por una parte, que el proceso de identificación entre ciudadanía y titulares de los derechos de la comunidad territorial todavía no se ha completado y, por la otra, nos señala que el proceso de progresiva identificación acontece en todo el espacio mexicano y no se localiza exclusivamente en un área específica. Sin embargo, y no obstante la evolución positiva registrada a mediados del siglo XIX, el ayuntamiento no presenta aún las características típicas de un gobierno local. Por el contrario, mantiene la vieja tradición de “pueblo” que organiza a partir de ahora, un criterio censitario informal

de una comarca, es decir, un espacio geográfico definido en términos de una tradición histórica y no en términos objetivos propios de una unidad político-administrativa.

COMUNIDAD TERRITORIAL Y TERRITORIO

Las constituciones estatales de 1824 no son solamente una reformulación en términos institucionales y políticos de una tradición hispánica preexistente, sino también el punto de partida de una nueva organización, más típicamente mexicana, que establece una articulación entre la comunidad territorial y el territorio a partir del binomio vecindad-ciudadanía.

Todavía en 1853, al caracterizar la división territorial de la República, se afirmaba que ésta debía fundarse sobre “la homogeneidad de intereses de todas las poblaciones de que se ha de formar cada sección, ya sea que esta sección se denomine estado, provincia, departamento, o que tenga cualquiera otra denominación”.⁸ Esta “homogeneidad de intereses de todas la poblaciones” la encontramos incluso en un expediente relativo a la constitución de un nuevo estado, el de Morelos (1869), donde se insiste con palabras similares a las ya reproducidas que los elementos esenciales para la constitución del nuevo estado “no pueden ser otros que el número de habitantes, la homogeneidad de sus costumbres, intereses y porvenir, la extensión territorial, la riqueza de la propiedad, la importancia del comercio y los productos de los impuestos”.⁹ Dicho en otras palabras, estamos frente a una caracterización del territorio que conjuga elementos objetivos y subjetivos y termina por reconducirnos a la noción de “patria”, fundamento histórico de la comunidad territorial y de su organización política, el ayuntamiento. A partir de este último se reorganizarán los intereses de las diferentes comunidades presentes en el territorio, a partir de la “homogeneidad de sus costumbres, intereses y porvenir”, y a su vez se acelerarán las formas de convivencia y de colaboración preexistentes así como la creación y el desarrollo de otras nuevas.

⁸ De la Rosa, 1853, p. 53. Debo el conocimiento de este ensayo a Alicia Hernández Chávez.

⁹ *Expediente*, 1875, pp. 17-18. Debo el conocimiento de este expediente a Alicia Hernández Chávez.

Los núcleos organizativos donde se articulan progresivamente las comunidades territoriales son las diputaciones provinciales que se constituyen a partir de 1812-1814, donde se asigna a los ayuntamientos el papel de “agentes principales de esta nueva institución”.¹⁰ En este sentido, el ayuntamiento, como representante político de la comunidad territorial, se configura como el mecanismo capaz de favorecer el surgimiento de una dimensión superior, el territorio.

El proceso histórico mediante el cual se configura el territorio no es una pura y simple agregación de comunidades territoriales ni tampoco es una organización nueva. Su formación, desencadenada por la multiplicación de los ayuntamientos, es el resultado de una nueva forma de vinculación entre la vieja organización administrativa colonial (subdelegaciones e intendencias) y las redes notabliares preexistentes que entrelazaban cabeceras de las subdelegaciones y de las capitales provinciales.¹¹ La conjunción de elementos preexistentes desarticulados entre sí al converger en las diputaciones provinciales dio significado concreto, político, a la noción preexistente de patria por medio de la lucha por el reconocimiento de los derechos que la provincia, sinónimo informal de reino, debía tener. Se comprende así cómo, en la lucha de los territorios por el reconocimiento de la igualdad jurídica y política en el seno de la monarquía, las diputaciones provinciales, una vez reinstaladas en 1820, asumen el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y afirman, simultáneamente, su independencia del gobierno central.¹²

Una cosa es asumir el dominio absoluto sobre los asuntos provinciales y otra es ejercerlos. Un atento análisis de las partes consagradas a la forma de gobierno en las constituciones estatales nos muestra que el ejercicio del poder reposa sobre el principio de que todos “los oficiales del gobierno investidos de cualquiera especie de autoridad, no son más que unos meros agentes o comisionados del estado”,¹³ en cuanto que “el supremo poder del estado reside en su congreso” y “este poder se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial”.¹⁴ Mientras que el Congreso “ejercerá el poder legislativo”, “consigna el uso del poder ejecutivo al gobierno que

¹⁰ La expresión es de Benson, 1955, p. 24.

¹¹ Ballmori, Voss y Wortman, 1984, pp. 79-128 y 185-230.

¹² Benson, 1955, pp. 108 y 121.

¹³ *Constitución*, “Constitución del estado de Coahuila y Texas”, art. 27.

¹⁴ *Constitución*, “Constitución del estado de Puebla”, arts. 25 y 27.

se establece en esta constitución” y “deposita el ejercicio del poder judicial en los tribunales que erige esta constitución”.¹⁵

Si reorganizamos los elementos a nuestra disposición notamos que la cultura política a partir de la cual se construye la organización territorial es todavía el constitucionalismo de antiguo régimen según el cual la soberanía no puede ser nunca alienada sino tan sólo delegada y quienes ejercen esta delegación o actúan como autoridades que deben responder a los titulares de la soberanía, los vecinos y la comunidad territorial.¹⁶ Se comprende así la importancia del ayuntamiento y de la comunidad territorial en el mecanismo de todos los planes políticos de la primera mitad del siglo XIX. Sin embargo, las autoridades creadas por el proceso asociado, por el hecho mismo de ejercer su autoridad, terminan por conformarse como uno de los polos, el de la autoridad, representado por el gobernador y sus agentes (prefectos y subprefectos), que está en constante tensión con el polo “popular”, representado por la comunidad territorial-ayuntamiento.

Esta tensión entre soberanía de la comunidad y forma de gobierno puede asumir distintas formas. Mientras en algunos estados el gobernador es elegido a partir de los ayuntamientos (San Luis Potosí y Nuevo León), en otros es elegido por el Congreso estatal (Zacatecas, Chihuahua, Veracruz, México, Puebla, Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Colima) o por el colegio electoral del partido o distrito (Sinaloa, Yucatán, Guanajuato, Querétaro, Tamaulipas, Jalisco y Coahuila) o directamente por la junta electoral del estado (Michoacán). Esta pluralidad de casos nos indica que probablemente la tensión entre soberanía “popular” y “autoridad” se manifiesta de manera diferenciada en el espacio mexicano a pesar de la aparente similitud de los poderes concedidos en las cartas constitucionales al Poder Ejecutivo.

Una clara ilustración de que el polo de la soberanía popular tiende a prevalecer sobre el polo de la autoridad lo constituye el mecanismo de las elecciones que se determinan a partir justamente de los ayuntamientos. Esta idea la encontramos claramente formulada en el preámbulo de la Constitución de Zacatecas, donde se subraya que “siendo las autoridades municipales las que tienen un contacto más inmediato con los ciudada-

¹⁵ *Constitución*, “Constitución del estado de Puebla”, arts. 29, 30 y 31.

¹⁶ Sobre el concepto de “soberanía popular” de antiguo régimen, cf. el estudio clásico de Gierke, 1966, pp. 143-185.

nos, nadie sino ellos, conforme a los principios de libertad, debe intervenir en su elección”.¹⁷ Se reafirma así que los titulares de la soberanía son los miembros activos de la comunidad territorial y como tales son los depositarios de la libertad, cuya única sede es la comunidad.

El territorio, no es entonces ni un simple agregado de comunidades ni una construcción artificial a partir de la geografía, sino más bien la resultante de la tensión entre comunidad y autoridad. A partir de esta tensión se construye un espacio que es al mismo tiempo geográfico, en cuanto localizable y mensurable; político, en cuanto regulado por instituciones locales, intermedias y generales; social, en cuanto articula comunidades territoriales; económico, en cuanto articula la circulación de los bienes, y, finalmente, cultural, en cuanto se fundamenta en usos y costumbres comunes. De allí que el territorio favorezca, como se lee en el preámbulo de la Constitución de Oaxaca, que “nosotros no somos tehuantepecanos, ni mixtecos, costeños, ni serranos; todos somos oaxaqueños, unidos por los lazos indisolubles de una santa hermandad”.¹⁸

La comunidad territorial no es entonces una entidad cerrada a las instancias organizativas superiores, pues contiene en su seno todos los atributos para crear mecanismos de articulación superiores. Estos mecanismos son los que en detalle reglamentan todas las constituciones estatales por medio del sistema de las elecciones, si bien el sistema electoral, aparentemente desencadenado por la Constitución de 1812, se configura en realidad como una reorganización de prácticas sociales y políticas informales preexistentes y el punto de partida de un nuevo proceso que se desenvuelve a partir del binomio vecino-ciudadano.

Uno de los elementos que establece la continuidad en la discontinuidad presente en el sistema electoral es la idéntica caracterización del mismo tanto en la Constitución de Cádiz como en la de Apatzingán. Ambas prevén el sufragio indirecto a partir de las juntas electorales de parroquia, partido y provincia. En el ámbito electoral las constituciones estatales de 1824 reproducen esta misma estructura, ilustrando así una vez más la sustancial identidad entre la tradición política hispánica y la novohispana, presente también en otros aspectos de la territorialidad.

¹⁷ “Manifiesto del Congreso Constituyente de Zacatecas, 8 de marzo de 1825”, en Galván Rivera, 1988, vol. III, p. 413.

¹⁸ “Manifiesto del Congreso Constituyente de Oaxaca, 14 de enero de 1825”, en Galván Rivera, 1988, vol. II, p. 163.

Decir que el sistema electoral se basa en el sufragio indirecto es una aproximación excesivamente reductiva si no se considera la cultura política que permea la acción de los actores, los vecinos-ciudadanos, y en tanto específica que se trata de un tipo de sufragio según el cual el vecino-ciudadano cede transitoriamente su representación para recuperarla inmediatamente una vez cesado el proceso electoral. Esta cesión transitoria está presente en todas las constituciones que establecen rigurosamente los días en los cuales deben realizarse las elecciones primarias, secundarias y estatales. Además, mediante este tipo de cesión transitoria se logra, una vez más, diferenciar el polo de la comunidad territorial del polo de la autoridad en la medida en que la acción política de los electores puede ser declarada nula por los vecinos-ciudadanos, ilegitimando así a sus autoridades. La organización indirecta del sufragio garantiza así la autonomía de los dos polos, el de la soberanía y el de la autoridad, en cuanto la actividad del Congreso y del Poder Ejecutivo estatal puede ser desconocida por causa justa por parte de los titulares de la soberanía popular, los vecinos-ciudadanos.

El sistema electoral se organiza en tres niveles a partir del binomio vecino-ciudadano presente en el ayuntamiento. En un primer nivel se escoge un vecino-ciudadano para que junto con los otros electores primarios escojan (“nombren”) el o los electores secundarios los cuales, a su vez, escogen a los diputados del Congreso estatal, del Congreso federal y a veces del Poder Ejecutivo. Este sistema sintetiza de manera muy aproximada la realidad y nos sirve solamente para subrayar que se trata de un esquema electoral de tipo doblemente indirecto capaz de articular las instancias territoriales, la comunidad territorial con la cabecera de partido y ésta con el territorio. justamente porque esta articulación no es idéntica en todos los territorios es conveniente observar los diferentes comportamientos territoriales.

Si bien el tipo de elección indirecta de segundo grado está presente en la casi totalidad de los territorios, hay uno, el de Tabasco, que presenta un tipo de elección indirecta de primer grado. En efecto, en este estado cada ayuntamiento elige un elector, el cual, junto con los otros del mismo partido, designa a su diputado para la junta del estado. Como puede verse, en este caso notamos el abandono del esquema consagrado en la Constitución de Cádiz, abandono subrayado por el hecho de que no existe ningún referente objetivo para la elección del Congreso estatal, ni siquiera el *quantum* demográfico.

El criterio demográfico como punto de referencia del sistema electoral lo encontramos sólo en cinco territorios—México, Puebla, Oaxaca, Chiapas y Yucatán—; es decir, predomina en el espacio mexicano del centro-sur. Son éstos los que se aferran al esquema gaditano, reproduciendo incluso los mismos términos (“junta parroquial” y “junta de distrito”), si bien tienden al mismo tiempo a desgajarse del referente hispánico. Este alejamiento del referente hispánico es perceptible en dos de ellos, Yucatán y Oaxaca, donde además de la calidad de vecino se requiere la posesión de “una propiedad territorial, bienes raíces o una profesión, empleo o industria productiva”, y sobre todo se percibe en el hecho de que el elector es aparentemente calculado no a partir del número de los vecinos sino a partir de los habitantes, naturales y naturalizados. Sin embargo, la base demográfica es sólo un justificante de la decisión de atribuir a cada conjunto homogéneo de “pueblos”, identificados jerárquicamente a partir del pueblo más importante, la cabecera, el número de diputados que le corresponde por su peso económico, social, político y cultural. En este sentido, el partido o conjunto homogéneo de comunidades territoriales se configura como un subterritorio. Sólo así podemos comprender la disparidad numérica de diputados existente entre un territorio y otro, es decir por qué por ejemplo, el territorio de México elige aparentemente un diputado por cada 40 000 habitantes mientras que Yucatan elige uno por cada 50 000 habitantes.

La ruptura de la tradición gaditana en el sufragio se presenta esencialmente en los territorios del norte y del centro-norte del país. El primer nivel electoral coincide, en Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí, Zacatecas, Tamaulipas, Coahuila, Nuevo León, Sinaloa y Sonora, con la asamblea electoral municipal, la cual elige a los electores primarios, quienes, a su vez, designan a los secundarios de su partido y eligen el o los diputados de su partido. Las variaciones territoriales son numerosas en este segundo esquema, pues en Zacatecas cada ayuntamiento, independientemente de su población, debe elegir a 10 electores primarios y cada partido, siempre en modo independiente de su población, elige a 10 electores secundarios. En Nuevo León, en cambio, la elección de diputados se hace en la Asamblea del estado, en la cual el elector secundario deposita en “la urna, en cada votación, tantas cédulas cuantas acciones (de 500 almas) o votos lleva el partido que representa”.

Resulta así que por medio del sistema electoral se precisa y se da un nuevo contenido a la unidad territorial intermedia, el partido, que pro-

gresivamente pierde la configuración administrativa del siglo precedente y se refuerza, a partir de este nuevo centro, la mejor organización y cooperación entre las comunidades territoriales de distrito. Indudablemente la naturaleza misma de la documentación permite entrever cómo detrás de esta organización electoral se desarrolla un proceso de jerarquización territorial que irrumpe no sólo en la esfera política sino también en la social y en la cultural. Esta jerarquización territorial la podríamos seguir si dispusiéramos de un estudio, por ahora inexistente, sobre elecciones. Por ahora podemos tan sólo plantear que si los vecinos-ciudadanos ceden transitoriamente sus derechos territoriales al elector es porque este último es jerárquicamente superior a los vecinos-ciudadanos que lo eligen.

A partir del referente hispánico y de la preexistente territorialidad informal, en las primeras décadas del siglo XIX nace una cultura política propiamente mexicana. Ésta se manifiesta mediante la reafirmación e interiorización en las instituciones de una cultura política que se gesta en el curso de la segunda mitad del siglo XVIII y se materializa en los dos primeros decenios del XIX. Gracias a ella el tránsito de la dimensión colonial a la dimensión independiente fue menos dramático, limitando los efectos desarticuladores de la organización política sólo a la esfera “general”, la del gobierno superior. La reafirmación de la independencia de los estados se sustenta en el miedo al caos y se fundamenta, como se lee en la motivación de la diputación provincial de Jalisco, en que “disuelto el pacto que nos unió en cierta forma de gobierno, entrábamos en el derecho de estado de naturaleza, o lo que es lo mismo, éramos libres para organizarnos como quisiéramos”.¹⁹

Como consecuencia de esta redefinición de la territorialidad que institucionaliza el conjunto de prácticas informales preexistentes, y por efecto de la tensión entre el polo de la soberanía (y de la libertad) y el polo de la autoridad, la territorialidad logra evolucionar en el curso de los decenios siguientes probablemente por efecto no sólo del proceso interactivo dentro de los territorios sino también por las amenazas externas. Estas últimas prueban repetidas veces, sin lograrlo, mediante una organización centralista, dar vida a una tendencia centrípeta que progresivamente reorientara la preexistencia territorial en unidades político-administrativas. Justa-

¹⁹ Barragán Barragán, 1978, pp. 149-154.

mente podemos observar el sentido de esta evolución en las constituciones estatales que se elaboran a partir del pacto federal de 1857.

Para mejor precisar el sentido de este proceso evolutivo conviene no olvidar que en virtud del pacto federal se precisa una vez más que los estados son “libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior” y se establece que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior” (arts. 40 y 41). Gracias a este pacto federal, los territorios en vías de conformación en el periodo precedente, se institucionalizan. Así acontece con Coahuila, Hidalgo, Morelos y Campeche, ilustrándonos que el proceso territorial estaba lejos de haberse completado en los años de 1820.

La transformación más significativa acontecida en la territorialidad en el segundo tercio del siglo XIX depende de la redefinición censitaria del binomio vecino-ciudadano que identifica el ayuntamiento con la comunidad territorial. El resultado es que progresivamente pierde sentido la representación electoral indirecta de segundo grado. Esta transformación reviste una importancia fundamental porque se desdibuja, sin desaparecer totalmente, la tensión esencial a partir de la cual se había conformado la territorialidad, es decir, la tensión entre soberanía que pertenece a la comunidad territorial y autoridad que pertenece a los poderes Legislativo y Ejecutivo estatales.

Gracias a la definición de tipo censitario del ciudadano y a la identificación del mismo no sólo con su comunidad territorial-ayuntamiento sino también con el territorio, se asiste a una transformación significativa del sufragio no sólo respecto a 1824 sino también respecto a la misma Constitución federal de 1857. A diferencia de cuanto establece la Constitución federal, son 13 los estados donde los poderes Legislativo y el Ejecutivo son elegidos “directa y popularmente”; cuatro donde el gobernador o los diputados son elegidos directamente, y, finalmente, 10 los estados donde la elección de los poderes Legislativo y del Ejecutivo se efectúa en modo indirecto de primer grado. Indudablemente las constituciones estatales presentan, desde este punto de vista, la característica de ser más liberales que la Constitución federal y nos permiten subrayar así la amplia difusión de las ideas liberales en el ámbito regional.

La difusión de este liberalismo depende de haber precisado el significado del criterio de “modo honesto de vivir”, ausente en la Constitución

federal. A su vez, las constituciones estatales no hacen otra cosa que registrar e institucionalizar los cambios acontecidos en el curso del segundo tercio del siglo XIX que, como ha puesto en evidencia Pedro Pérez Herrero,²⁰ parecen haber sido significativos tanto en lo económico como en lo social. Se puede así pensar que estos cambios no sólo están en la base de la progresiva superación del sufragio indirecto de segundo grado sino también son el fundamento material de la crisis del concepto de soberanía popular que permitió la progresiva afirmación de una ciudadanía de tipo censitaria.

Decíamos que en el espacio mexicano se han desarrollado tres diferentes situaciones: la del voto popular directo, la del voto popular directo e indirecto y la del voto indirecto de primer grado. Estas tres diferentes situaciones tienden a perfilar tres diferentes espacios. El primero, el del voto popular directo, es prevalente en los estados del norte (Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora, Sinaloa, Durango y Tamaulipas) pero está también presente en el centro (Jalisco, Guanajuato, Hidalgo, Guerrero y Veracruz) y en el sur (Yucatán), mientras que el mixto se concentra esencialmente en el centro-sur (Aguascalientes, México y Campeche) y el indirecto está distribuido entre norte, centro y sur (Zacatecas, San Luis Potosí, Colima, Querétaro, Morelos, Puebla, Oaxaca, Chiapas y Tabasco). Una vez más notamos que cada territorio evoluciona a partir de una tradición que le es propia, y si bien carecemos de cualquier estudio se podría suponer que uno de los posibles mecanismos de transición haya sido por medio del sufragio indirecto de primer grado.

El significado de la profunda transformación acontecida en el segundo tercio del siglo XIX es mayormente comprensible si observamos con cierto detalle los cambios acontecidos en la subterritorialidad. Como ya hemos dicho, ella se constituyó en un conjunto homogéneo de comunidades territoriales a partir del pueblo cabecera. Esta subterritorialidad dio vida a distritos regidos, según las constituciones estatales de 1824, por prefectos o jefes políticos designados en la casi totalidad de los territorios por el Poder Ejecutivo. Al parecer esta subterritorialidad funcionó escasamente por efecto, probablemente, de la tensión entre soberanía de las comunidades territoriales y autoridad investida a partir del Poder Ejecu-

²⁰ El excelente estudio de Pérez Herrero replantea con inteligencia y seriedad la idea de la decadencia económica y de su correlación con la crisis política de larga duración en el curso de la primera mitad del siglo XIX; Pérez Herrero, 1990.

tivo con el resultado de que tendió a disolverse. Esta disolución, que una vez más es diferente según los territorios, presenta cuatro evoluciones: la primera, la que se registra en los estados del norte del país, en Coahuila, Chihuahua, Sonora y Zacatecas, y en un solo territorio del centro, Jalisco, según la cual, reproduciendo el esquema de la elección popular directa, el jefe político es elegido directamente por los ciudadanos del partido o del distrito; la segunda, caracterizada por la simple abolición del jefe político, la encontramos en dos estados del norte, Nuevo León y Tamaulipas; la tercera, caracterizada por la designación del jefe político por parte del Poder Ejecutivo a propuesta de los ayuntamientos, la encontramos en dos estados, Aguascalientes y Chiapas, y, finalmente, la cuarta, caracterizada por la designación del jefe político por parte del gobernador, en todos los otros territorios mexicanos.

La designación del jefe político por parte del gobernador no se presenta sin embargo como una reafirmación de la innovación a la que habían tratado de dar vida las constituciones estatales de 1824, sino más bien como una total redefinición. Ésta se fundamenta en el principio de que el distrito es una entidad artificialmente construida a fin de establecer una mejor comunicación administrativa entre los ayuntamientos y el poder central territorial, o, como lo subrayan algunas de las constituciones norteamericanas, para desarrollar una función esencialmente electoral. En esta forma se interioriza el principio de representación, de matriz liberal, según la cual los ciudadanos son representados por los oficiales que han elegido y en consecuencia corresponde a ellos asumir la tarea de tomar todas las providencias de gobierno necesarias, incluso la de nombrar a los funcionarios.

Como puede verse, las constituciones estatales de 1857, a diferencia de las de 1824, no sólo han superado la distinción de antiguo régimen entre soberanía de la comunidad territorial y autoridad, sino también superaron la idea de una organización jerárquica del territorio y se orientan hacia una organización del mismo que tiene su centro en el ciudadano. En este sentido entonces, y no obstante la pluralidad de formas, podemos notar la existencia de una tendencia de fondo presente en todo el espacio mexicano: el progresivo abandono de la noción de territorio y su transición hacia una dimensión diferente, es decir, la región, todavía inconclusa a mediados del siglo XIX. Esta nueva realidad, resultado sin lugar a dudas de numerosos condicionamientos generales y específicos propios de cada espacio mexicano, no hubiera podido emerger si paralelamente en el ám-

bito de las élites no se hubiera producido una transformación significativa de su imaginario territorial y de su concepción del espacio político, imposible de comprender sin dar la debida importancia a los nuevos referentes culturales: el federalismo y el liberalismo.

CONCLUSIÓN

La progresiva conformación de una tradición mexicana susceptible de dar vida a un pacto federal, que, como todos los pactos federales, no es sólo de naturaleza política e institucional sino también social, acontece a partir de una reorganización de los elementos difusos presentes en la tradición hispánica y criolla y de su progresiva compactación con el núcleo constitutivo de la sociedad novohispana y mexicana, la comunidad territorial, el “pueblo”. Este proceso se desarrolló a lo largo de casi medio siglo, convergiendo ambas dimensiones en una nueva, específicamente mexicana, que favoreció la reelaboración de los elementos preexistentes. La atribución de nuevos significados a los diferentes elementos sociales, políticos y culturales definió y precisó la territorialidad a partir de la identidad entre vecino y ciudadano y entre comunidad territorial y ayuntamiento, así como la tensión entre soberanía de las comunidades territoriales y de las autoridades elegidas.

Los procesos interactivos que acontecen en el curso del periodo 1812-1857, que trataremos en otro estudio, si bien por una parte tienden a dar efectividad a la nueva territorialidad, proyectándola incluso hacia una jerarquización formal del territorio, provocan al mismo tiempo el progresivo agotamiento de la fuerza propulsiva que poseía la territorialidad en el curso del primer tercio del siglo XIX, proyectándola hacia una dimensión inexistente, la federación, en el segundo tercio del siglo XIX. En esta forma, la noción de territorio pierde progresivamente, su sentido mientras lo adquiere la noción de región.

Si bien este proceso está lejos de quedar concluido en esta etapa, es importante subrayar el sentido de la transformación operada en la primera mitad del siglo, porque nos permite comprender que justamente mediante la caracterización de la territorialidad, iniciada en el siglo XVIII, y de su progresivo agotamiento, en el segundo tercio del siglo XIX, se crean las condiciones para su paulatina transformación en una entidad diferente,

la región. En efecto, en el curso de su acción, la territorialidad favoreció la diferenciación de los actores en el contexto originario, la comunidad territorial, y permitió la definición progresiva de la esfera de competencia propia de los ayuntamientos y la de los órganos estatales. Finalmente, permitió la superación de la tensión entre soberanía y autoridad a partir de la cual las comunidades territoriales se integraron en un único territorio. En última instancia, el proceso interactivo que se desarrolla dentro de los territorios progresivamente copó todas las potencialidades de la territorialidad, provocando el agotamiento progresivo del imaginario político y social de los actores territoriales. De allí la amplia difusión del liberalismo entre los ciudadanos, que les permitió, sin renunciar a su tradición, renovarla en un cuadro de referencia más vasto, la federación. Suscribiendo el pacto federal, los territorios declaran su posibilidad de ser algo nuevo y diverso de lo que hasta entonces habían sido.

REFERENCIAS

- Annino, Antonio
 1988 “Pratiche creole e liberalismo nella crisi dello spazio urbano coloniale il 29 novembre 1812 a Città del Messico”, en *Quaderni Storici* (69).
- Ballmori, Diana, Strut F. Voss y Miles Wortman
 1984 *Notable Family Networks in Latin America*. Chicago, University of Chicago Press.
- Barragán Barragán, José
 1978 *Introducción al federalismo: la formación de los poderes en 1824*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- 1978a *Temas del liberalismo gaditano*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bellingeri, Marco
 1988 “Dal Voto alle baionette: esperienze elettorali nello Yucatán costituzionale ed indipendente”, en *Quaderni Storici* (69).
- Benson, Nettie Lee
 1955 *La diputacion provincial y el federalismo mexicano*. México, El Colegio de México.
- Brading, David
 1971 *Miners and Merchants in Bourbon México, 1763-1810*. Cambridge, Cambridge University Press.

Carmagnani, Marcello

- 1984 "Territorialidad y federalismo en la formación del estado mexicano en I. Buisson *et al.* (comp.), *Problemas de la formación del estado y de la nación en Hispanoamérica*. Bonn, Inter Naciones.

Constitución

- 1884 *Constitución de 1857. Constituciones de los Estados*. México, Imprenta de Gobierno.

Cunniff, Roger L.

- 1966 "Mexican Municipal Reform, 1810-1822", en N.L. Benson (comp.), *Mexico and the Spanish Cortes, 1810-1822*. Austin, University of Texas Press.

Expediente

- 1875 *Expediente sobre la división del Estado de México*. México, s.p.i.

Farriss, Nancy

- 1984 *Maya Society and Colonial Rule. The Collective Enterprise of Survival*. Princeton, Princeton University Press.

Gierke, Otto von

- 1966 *The Development of Political Theory*. Nueva York, Howard Ferting.

Hintze, Otto

- 1970 *Staatenbildung und Kommunalverwaltung*, en *Gesammelt Abhandlungen*, t. I, *Stat und Verfassung*. Göttingen.

Lloyd Mecham, J.

- 1938 "The Origins of Federalism", en *Hispanic American Historical Review* (2).

Galván Rivera, Mariano (comp.)

- 1988 *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*. Edición facsimilar de 1928. México, Miguel Ángel Porrúa.

Morin, Claude

- 1979 *Michoacán en la Nueva España en el siglo XVIII*. México, Fondo de Cultura Económica.

Pérez Herrero, Pedro

- 1990 "Crecimiento" colonial versus crisis "nacional" (México, 1765-1854). *Consideraciones acerca de un modelo explicativo*. Ponencia presentada en la VII Reunión de Historiadores Mexicano-Norteamericanos, San Diego.

Rodríguez, Jaime E.

- 1989 "From Royal Subject to Republican Citizen. The Role of the Autonomists in the Independence of México", en J.E. Rodríguez (comp.), *The Independence of Mexico and the Creation of the New Nation*. Los Ángeles, UCLA Latin American Center Publications.

Romano, Ruggiero

- 1987 "Algunas consideraciones alrededor de nación, Estado (y libertad) en Eu-

ropa y América centro-meridional”, en A. Annino, M. Carmagnani *et al.* (comps.), *America Latina: dallo Stato, coloniale allo Stato nazionale (1750-1940)*. Milán, Franco Angelli ed.

Rosa, Luis de la

1853 *Ensayo sobre la administracion pública de México, y medios para mejorarla*. México, Imprenta de Ignacio Cumplido.

Taylor, William B.

1972 *Landlord and Peasant in Colonial Oaxaca*. Stanford, Stanford University Press.

Van Young, Eric

1981 *Hacienda and Market in Eighteenth Century Mexico. The Rural Economy of Guadalajara Region*. Berkeley, University of California Press.

Publicado en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coords.), *Cincuenta años de historia en México*, vol. 2, pp. 221-241, México, El Colegio de México, 1991.

FINANZAS Y ESTADO EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN

Cuando se abordan temáticas que conciernen al periodo comprendido entre la Independencia y el Porfiriato, se aprecia inmediatamente lo difícil que es superar los lugares comunes y los juicios que tienden, a toda costa, a caracterizar este periodo como anárquico. De este modo la historiografía ha quedado dominada ciegamente por la imagen creada por los ideólogos del Porfiriato que, para exaltar el nuevo orden, pintaron con colores oscuros el pasado, definiéndolo con base en elementos externos, poniendo con ello en evidencia el desorden, lo ilógico y la incongruencia.

Esta imagen negativa, que tiene como referente único la ideología, encontró en la evolución de las finanzas del Estado una de las “pruebas” que buscaba. No por casualidad en el grueso volumen *México: su evolución social*, a cargo de Justo Sierra y publicado en el momento de máximo esplendor del régimen porfirista, uno de los colaboradores presentaba así las finanzas estatales precedentes de la República liberal: “la brevísima e imperfecta reseña que precede nos suministra ya elementos para descubrir los principales pivotes sobre que giró nuestra hacienda por muchos y largos años: el deficiente perpetuo, aumentando sin cesar la deuda pública, y el afán, perpetuo también de amortizarla, determinado por las exigencias de acreedores poderosos e influyentes, a los que nuestros gobiernos no sabían ni podían resistir porque eran los únicos que les sacaban de sus constantes apuros pecuniarios” (Sierra, 1901, II: 357). Las consecuencias eran funestas:

Impuestos y arbitrios empíricos vejatorios y hasta extravagantes; aumento injustificado de gastos; ineptitud y corrupción de empleados y funcionarios; desmoralización de todas las clases sociales, por el contrabando y el fraude en gran escala; medidas violentas, desde el préstamo forzoso hasta la corrupción de las conductas que el infortunado comercio confiaba a la custodia de las autoridades públicas; cambio frecuente de formas de gobierno, pasando de la

federación al centralismo y viceversa, con profundo trastorno y perturbación de impuestos, cuentas y oficinas; arrendamiento en términos ruinosos de la venta del tabaco y de las casas de moneda, con prohibición de modificar las leyes que mantenían aquel monopolio y regían sobre la producción y exportación de metales preciosos; fundación del Banco de Avío; restablecimiento de monopolios de antaño abolidos; prohibiciones; multiplicidad de aranceles; alcabalas; derechos de internación y otros gravosos impuestos en que ya nos ocupamos al hablar del comercio; emisión excesiva, por vía de recursos fiscales, de moneda de cobre, que todo lo perturbaba, causando verdaderas ruinas; dilapidación de las salinas y demás bienes nacionales; emisiones disparadas de bonos que nadie tomaba y que, vendidos a vil precio, aumentaban incesantemente la deuda pública: cuánta calamidad, en suma, puede pesar sobre un pueblo, tanto peso sobre México, víctima, al mismo tiempo, de la anarquía política y social en todas sus formas y con todas sus vergüenzas incluso la pérdida de la mitad del territorio (Sierra, 1901, II: 363).

Este largo fragmento de 1901 contiene todos los elementos que por medio siglo reencontraremos en los estudios y en los ensayos concernientes a la forma republicana en México. En efecto, el enlace que se establece entre “desorden” financiero y “anarquía” política queda ampliamente presente hasta en una parte de la reciente historiografía. Esta orientación continúa subrayando que “la crisis perpetua de las finanzas públicas era el resultado de un círculo vicioso: llegados al poder con una tesorería en quiebra, los gobiernos no tenían otra solución que arrojar en los brazos de los espectadores los cuales ponían condiciones y exigían garantías tan ruinosas para la economía como para el tesoro público. Este sistema, lejos de contribuir a la recuperación financiera, no tenía otro resultado que el aumento de la deuda pública y la hipoteca de los únicos recursos con que podía contar el gobierno. En cuanto el dinero prestado se agotaba, la caída del gobierno era inevitable y la bancarrota financiera se agravaba aún más” (López Cámara 1967: 169).

A partir del fin de 1950 se comienza a delinear, gracias a la actividad desarrollada por Daniel Cosío Villegas y su *Historia moderna de México*, un cambio de perspectiva. Los estudios de Bazant, Costeloe, Hale, Luis González y Moisés González Navarro han proporcionado, a continuación, una contribución relevante para superar el viejo esquema interpretativo.¹

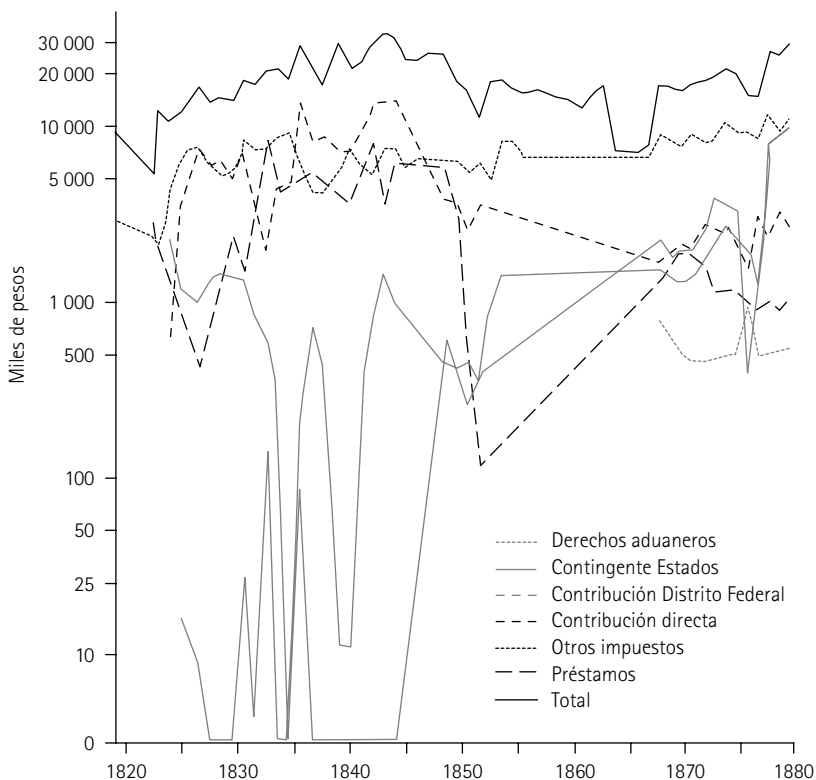
¹ Un cuadro exhaustivo de la bibliografía lo proporciona E. Florescano (1980).

Son estas recientes contribuciones que han creado la posibilidad de reexaminar las complejas cuestiones concernientes a las finanzas del Estado mexicano a la luz de la forma que asume en los primeros 60 años de vida independiente. Para alcanzar este objetivo, me ha parecido oportuno afrontar esta compleja temática estudiando una parte del fenómeno financiero estatal, aquella referente a los recursos, a fin de ubicar sus implicaciones de naturaleza económica y social. Me parece que esto sea un modo para crear las bases de una interpretación rigurosa del fundamento económico y social de la forma estatal. De esta manera se quiere llamar la atención sobre el hecho que las formas históricas del Estado en general, y de aquellas mexicanas en particular, no pueden ser estudiadas exclusivamente en su dimensión doctrinaria o en su dimensión de estructuras de poder político.

UNA VISIÓN DE CONJUNTO:
LAS TENDENCIAS DE LAS ENTRADAS ESTATALES

La historiografía esencialmente ha puesto en evidencia que el problema central de las finanzas del Estado mexicano antes de 1870 es la creación y la persistencia de un déficit fiscal, la existencia de “deficientes” como fue definido por los escritos del siglo XIX. De esta prioridad ha derivado una insuficiente reflexión sobre el hecho que aquello que aparece como una preocupación central de la gestión del poder político no puede necesariamente considerarse como una preocupación central del análisis histórico. La superación definitiva del planteamiento tradicional, criticado al principio, pasa por la consideración que el déficit fiscal es una resultante de una lógica político-económica. En otras palabras, el objetivo de un análisis histórico no puede ser aquel de dar un consejo sobre el cómo disminuir el déficit, sino aquel de buscar descubrir el enlace entre economía y proyecto político.

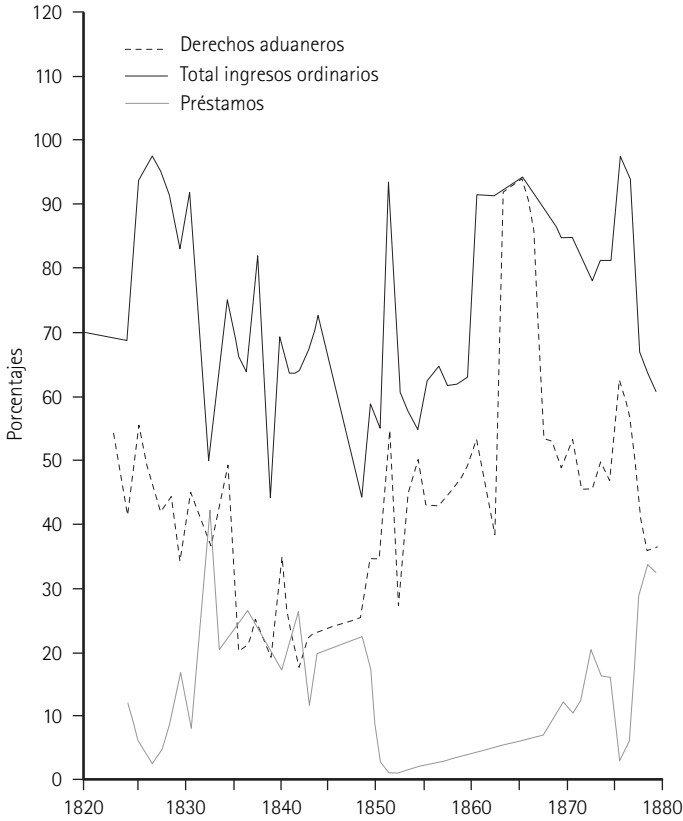
Es a la luz de estas consideraciones que se puede entender el uso que he hecho de la principal fuente a mi disposición, las *Memorias del ministro de Hacienda*. Ellas contienen dos datos extremadamente importantes: aquellos referentes a los presupuestos preventivos y aquellos referentes a los balances de ingresos y egresos. Mi análisis ha asumido como fundamental la segunda serie de datos puesto que me parece que, si se quiere entender la relación que media entre finanzas y fundamento económico y social del Estado, sobre todo se deben tomar en consideración los recursos reales y sus fuentes.



Gráfica 1. Ingresos ordinarios, extraordinarios y totales, 1819-1880.

Los datos cuantitativos no presentan pocas dificultades de elaboración, que no dependen tanto de la reconstrucción histórica de la serie, como más bien de la necesidad de darle una utilización histórica y no contable. Un análisis histórico de las finanzas del Estado debe analizar por separado los ingresos de los egresos: los primeros remiten a las fuentes de los recursos, mientras los segundos remiten a la apropiación de los recursos por parte de los diversos grupos.

Por cuanto concierne a los ingresos del Estado, se puede ver en la gráfica 1 que se caracterizan por un crecimiento entre 1820 y 1840, por una disminución entre 1840 y 1860 y por una ligera recuperación entre 1860 y 1880. Basta esta simple observación, la existencia de tres tendencias veintenaes, para juzgar infundadas las tesis corrientes sobre la incoherencia y la inconsistencia de las orientaciones financieras antes del Porfiriato. A esta observación se le puede



Gráfica 2. Ingresos ordinarios, extraordinarios y totales, 1819-1880.

añadir una segunda, referente a las circunstancias por las cuales la evolución de los ingresos estatales es reconducible a instancias de naturaleza económica de larga duración, como el desarrollo de los diversos sectores productivos, y a instancias de naturaleza social, como las necesidades de la clase propietaria, que poco tienen que ver con decisiones políticas.

Releyendo atentamente la gráfica 1, se puede notar además que la evolución de los ingresos no es necesariamente relacionable al hecho institucional. En efecto, la primera tendencia comprende tres periodos político-institucionales: el primer Imperio, la República federal y la República conservadora. Otro tanto sucede en la segunda tendencia que comprende la República conservadora, la *Reforma* y el imperio de Maximiliano. Esta no correspon-

dencia entre la evolución de los ingresos estatales y la evolución político-institucional, además de hacer decaer las hipótesis tradicionales impresionistas referentes a la estrecha ligazón entre desorden financiero y anarquía política, nos impulsa a un análisis con un referente doble: el económico y el social. Por consiguiente la dimensión estatal viene tomada, quizás de un modo un poco reductivo, en su dimensión de elemento organizador de los diversos poderes que coexisten en el espacio geográfico regional y en el espacio “nacional”.

La existencia de tendencias veintenales en la evolución de los ingresos, evidenciada en la gráfica 1, impone un primer orden, de naturaleza diacrónica, a mi análisis, permitiéndome empero superar concretamente el ritmo político-institucional, sin caer en un análisis exclusivamente estructural y sincrónico, incapaz de tomar evolutivamente los diversos problemas.

¿UN FALSO CRECIMIENTO?

El primer problema que presenta esta fase —que he definido de crecimiento con base en la evidencia contenida en la gráfica 1 y en el cuadro 1— es el de verificar si ella es verdaderamente una fase de crecimiento, puesto que las *Memorias* de los diversos ministros de Hacienda de los años 1820 subrayan, en repetidas ocasiones, que la Independencia había provocado una caída de los ingresos estatales.

Las informaciones a disposición nos dicen que en el periodo 1810-1815 los ingresos medios anuales fueron de 44.3 millones de pesos (TePaske 1976). Para reencontrar ingresos estatales de esta magnitud será necesario esperar el final del siglo XIX, y por tanto se puede afirmar tranquilamente que a lo largo de todo el periodo tomado en consideración en este estudio no se tendrán jamás ingresos comparables a aquellos del último periodo colonial. Este hecho, visto por los escritos del siglo XIX como una “prueba” de la incapacidad de la clase política preporfiriana, nos presenta el problema, todavía no afrontado, de la estructura financiera después de la Independencia.²

² La idea más difundida es que “el sistema rentístico... había quedado por completo desquiciado; su antigua producción había venido minorándose lentamente hasta alcanzar una cifra casi insignificante; los resortes administrativos se habían aflojado al grado de que no era posible introducir la moralidad indispensable en la recaudación para evitar la colisión de los empleados con los defraudadores” (Casasús, 1885: 11). Cfr. también Sierra (1901. II: 348).

La política tributaria de la Corona fue puesta en tela de duda por las dos almas de la Independencia, aquella popular y aquella aristocrática. Morelos sintetizaba así el descontento popular: “Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que nos agobian y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias u otra carga igual de ligera que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otras” (Morelos, 1967: 42).

El descontento aristocrático resuena en la *Proclama* de Agustín de Iturbide: “Con este objeto, con el de aliviar en parte y en cuanto permite nuestra actual situación el estado penoso a que se había reducido a todas las clases el cúmulo insoportable de exacciones con que se les había gravado [...] he tenido por conveniente mandar: ‘abolición’ de los derechos de subvención temporal y contribución de guerra a las haciendas, la reducción de la alcabala al 6% como antes de la ‘revolución’, el pago de impuestos en la venta del producto dada por la variación de precios; incluyendo a los indígenas, que ya no serán ‘privilegiados’” (Iturbide, 1821: 176).

Tanto la *Constitución* de Morelos como la *Proclama* de Agustín de Iturbide contienen un proyecto de transformación de los ingresos. La diferencia entre los dos concierne al hecho de que mientras la constitución de Anáhuac hace explícito el principio regulador —impuestos directos sobre la renta— la *Proclama* tiende en cambio a disminuir la incidencia de los impuestos sobre la producción y a hacerlos iguales para todos destruyendo, por lo demás, algunas franquicias de las cuales gozaba la población india.

Esta última vía es la que recorre la clase dirigente mexicana después de 1821. En efecto, en el curso de aquel año se reduce con tres decretos la *alcabala* de 16 a 6 por ciento (7 de octubre de 1821), se reducen los impuestos sobre la producción del oro y de la plata, eliminando además el monopolio estatal sobre el mercurio y la pólvora de detonación (22 de noviembre de 1821) y, por último, se reducen los derechos aduaneros (15 de diciembre de 1821; *Memoria*, 1822). Al año siguiente un nuevo decreto elimina los impuestos existentes sobre la producción de algodón, lana, café y cacao (*Memoria*, 1869: 69). Estos cuatro decretos afectaron las fuentes fiscales más importantes, la producción minera, el comercio regional, interregional e internacional y, parcialmente, la producción agrícola.

Es difícil establecer con precisión el alcance económico de esta “liberalización” de recursos efectuada por la Independencia. Es posible de cualquier modo una estimación: en 1822, el año sucesivo a los primeros tres decretos de reducción de los impuestos, el gobierno se vio obligado a pedir

un préstamo de 600 000 pesos al Tribunal de Consulado; en 1823 el gobierno debió emitir cuatro millones de pesos en papel moneda y en este mismo año se estimaron en 3.3 millones de pesos los recursos extraordinarios obtenidos por el Estado bajo forma de préstamo entre 1821 y 1823 (*Exposición*, 1823). Ahora bien, si el Estado tiene necesidad de recurrir a préstamos significa que sus recursos ordinarios no son suficientes y esta insuficiencia en ausencia de un cambio sustancial del gasto público, es índice de una sustancial reducción de los ingresos.

Productores y comerciantes aparecen así como los principales beneficiados por la Independencia ya que por medio de la desgravación fiscal, ellos pueden incrementar sus utilidades. A partir de 1823 los ingresos estatales retomaron el aumento, que continuará hasta 1840-1842, sin alcanzar sin embargo jamás los niveles del periodo colonial. Con todo, este crecimiento continuó, no obstante la reorganización institucional efectuada como consecuencia de la proclamación de la República y su organización en Federación. La organización federal aparece sin embargo, desde el punto de vista fiscal, como poco innovadora puesto que no provocó una federalización del sistema fiscal, sino un fortalecimiento de las autonomías de los estados.

La innovación sustancial introducida por la nueva República fue solamente la de determinar los impuestos que pertenecían a la Federación y los pertenecientes a los estados. La ley del 4 de agosto de 1824 dejó al Estado federal los derechos aduaneros, el monopolio del tabaco, de la pólvora de detonación, de las salinas, el correo, la lotería, los bienes nacionales y las rentas de los territorios de Tlaxcala y Baja California. Todos los demás impuestos pasaron a manos de los estados, los cuales sin embargo debían dar a las cajas de la Federación un importe mensual, denominado *contingente*, calculado sobre la base de la presunta riqueza del estado (*Memoria*, 1869: 77).

Me parece particularmente importante detenerme en esta diferenciación entre ingresos de la Federación e ingresos de los estados por el significado que ella presenta al nivel de la conformación del Estado. La diferenciación de los ingresos establece la existencia de dos poderes, el federal y el de los estados —de los cuales uno, el federal, goza de una supremacía formal, que le es reconocida por los estados con el *contingente*. Este reconocimiento formal permite a los estados autonomizarse del poder federal, haciendo propios todos los impuestos exigibles en su territorio. Ello significa, en lo que se refiere a las finanzas públicas, que no se está en presencia de un verdadero régimen federal sino más bien de un régimen estatal de tipo confederal. La

relación que se establece entre Federación y estados asume de esta manera la forma de un pacto, regulado jurídicamente, que parece sancionar el acuerdo establecido entre los grupos regionales.

Se puede tener una idea más precisa de este acuerdo entre los grupos examinando de manera desagregada los ingresos totales que entre 1820 y 1840 se caracterizaron por un neto deterioro de los ingresos ordinarios, hasta el punto de representar los dos tercios de los ingresos totales. Este deterioro es la consecuencia del progresivo decaimiento de los derechos aduaneros que terminaron por representar apenas la mitad de los ingresos ordinarios y un tercio de los ingresos totales.

Mi impresión es que la clase política esperaba que, una vez distinguidos los impuestos federales de los impuestos de los estados, se pudiera verificar una baja de los recursos de la Federación que sin embargo habría sido compensado por la contribución de los estados. Esta compensación no se dio, ya que solamente en 1824 los estados cedieron una parte conspicua de sus recursos a la Federación, que posteriormente fueron cedidos en cantidad cada vez menor. Si se piensa que los estados habrían debido entregar 3.2 millones de pesos anuales, según la ley de 1824, y 30% de sus ingresos, según la ley del 17 de agosto de 1829,³ se puede entonces concluir que el Estado federal no sólo fue pauperizado por los estados, sino también que detrás del aparente acuerdo entre los estamentos propietarios se escondía la clara intención de impedir el funcionamiento del poder central, bloqueando por consiguiente el inicio de una nueva dinámica estatal.

La distinción constitucional entre ingresos federales e ingresos de los estados condujo a definir implícitamente la Federación como un Estado tendencialmente sin territorio. Esta situación se encuentra reflejada en la lista de ingresos, que indica cómo la participación del Distrito Federal en los ingresos totales es extremadamente débil (1% de los ingresos totales). En efecto, la participación de los ingresos de la ciudad de México en los ingresos totales aumentará solamente durante la República centralista.

La conclusión a la que se puede llegar provisionalmente es que la exigencia de un Estado central, privado de un poder efectivo sobre el territorio nacional, no sólo no logra obtener de los poderes regionales aque-

³ “Art. 1º cada uno de los Estados-Unidos Mexicanos contribuirá para los gastos de la federación con el treinta por ciento del total producto de sus rentas públicas sin deducción alguna”, ley del 17 de agosto de 1829, en *Acuerdo* (1831).

Cuadro 1. Correlaciones y regresiones

Ingresos totales / ingresos ordinarios	$r = 0.74$	$y = 4\ 759.34 + 0.46x$
Ingresos totales / ingresos aduaneros	$r = 0.16$	$y = 5\ 498.28 + 0.04x$
Ingresos ordinarios / ingresos aduaneros	$r = 0.46$	$y = 2\ 804.34 + 0.25x$
Ingresos totales / ingresos extraordinarios	$r = 0.71$	$y = 2\ 262.24 + 0.37x$
Ingresos aduaneros / préstamos	$r = 0.10$	$y = 1\ 723.27 + 0.16x$

llo que le es debido, el *contingente*, sino no logra ni siquiera administrar las estradas del territorio sobre el cual se apoya, es decir el Distrito Federal primero y la capital después. El resultado fue el empobrecimiento progresivo del Estado central y la necesidad de recurrir a recursos extraordinarios, de manera especial, a los préstamos.

La parte de los préstamos tiende efectivamente a aumentar en los ingresos totales, tanto de tener, entre 1830 y 1840, un peso similar al peso de los derechos aduaneros. Si los derechos, aduaneros y los préstamos terminan por representar la mitad de los ingresos totales del Estado mexicano de este periodo, ello quiere decir que se trata de un Estado no sólo sin territorio, sino también de uno sin una verdadera soberanía financiera, en cuanto es incapaz de concentrar los recursos en un centro tendencialmente único. Esta característica estructural es aquella que reúne las diversas formas político-institucionales que se suceden entre 1820 y 1840.

Algunos cálculos nos permiten entender mejor la realidad de un Estado sin una base territorial y con una escasa soberanía financiera.

El cuadro 1 permite observar algunos elementos que han aparecido en el curso del análisis: la insuficiente correlación de ingresos totales e ingresos ordinarios, por lo cual el incremento de una unidad de ingresos totales depende solamente por 50% de los ingresos ordinarios; la ausencia de relaciones entre ingresos totales e ingresos aduaneros; en fin, la escasa determinación de los derechos aduaneros en el aumento de los ingresos ordinarios. Los datos cuantitativos parecen indicar que como consecuencia de la baja del comercio exterior⁴ la única posibilidad para hacer frente a las necesidades del Estado fue la de recurrir a los préstamos: el coeficiente de correlación de ingresos totales e ingresos extraordinarios es semejante al de ingresos totales e ingresos ordinarios. En promedio, el incremento de una unidad de ingresos totales está determinada en

⁴ Sobre la disminución del comercio exterior, cfr. Herrera Canales (1980: 29).

37% por los préstamos. El conjunto de la información indica que la ausencia de territorialidad y de soberanía fiscal del Estado central parece depender de la posibilidad de establecer un vínculo estrecho entre el Estado y el estamento mercantil.

Esta conclusión puede parecer contrastante con lo afirmado por el ministro de Hacienda en 1841: “La diferencia de nuestro antiguo erario al actual es digna de llamar la atención. Aquél tenía su influencia de impuestos interiores, cuando éste se funda en los mayores o menores progresos del comercio extranjero, que si se paraliza por cualquier motivo, deja a la nación en el mayor apuro” (*Memoria* 1841: 6). Aquello que el ministro quería decir es que el fundamento de los recursos del Estado central no está constituido por la producción, de exclusiva propiedad de los estados, sino del comercio exterior. Por comercio exterior él no entendía simplemente los derechos aduaneros, sino más bien la interacción derechos aduaneros-préstamos que se determina en el área del comercio exterior. Efectivamente, la fuerte dependencia de los ingresos estatales de los préstamos, o sea de la anticipación de fondos sobre fondos a futuro, puede durar bajo la condición de que se establezca una sólida ligazón entre capital mercantil y Estado central, por medio del cual éste pueda obtener recursos del estamento mercantil, restituibles mediante la cesión de la recaudación de los derechos aduaneros.

Por cuanto pueda parecer extraño, se podría pensar entonces que si el Estado central logró sobrevivir fue gracias a la existencia de un estamento mercantil que, no identificándose con el estamento propietario (hacendados y mineros) estableció una relación con el Estado, que no es vista sin embargo como amenazadora y por lo tanto no es obstaculizada por el estamento propietario. Gracias a esta reducida área de consenso, el Estado central logra sobrevivir económicamente.

HACIA EL BLOQUEO DE LOS MECANISMOS FINANCIEROS

La gráfica 1 nos permite observar que a partir de 1840 se delinea una tendencia altamente negativa para los ingresos estatales, que continuará hasta los años 1860. En efecto, los ingresos estatales disminuyen entre 1840 y 1845, para ser seriamente redimensionados entre 1845 y 1852, y descender después.

Éste es sin lugar a dudas el ventenio más trágico de las finanzas del Estado independiente. Un análisis adecuado de la serie que he reconstruido nos puede ayudar a comprender, no sólo el dramatismo de este periodo, sino también los motivos que están en la base de los diversos proyectos dirigidos a reorganizar el Tesoro republicano.

Ya se ha dicho que, al inicio de 1840, la clase dirigente era consciente de la dependencia del Tesoro estatal del grupo mercantil y por lo tanto emprenderá la búsqueda de nuevas fuentes de recursos. Es a la luz de esta voluntad política que se explica la creación, por parte de la República centralista, de una serie de disposiciones fiscales. En 1836 fueron instituidos tres nuevos impuestos, dos sobre la propiedad (dos por mil sobre la propiedad urbana y tres por mil sobre la propiedad rural) y uno sobre el comercio (patente comercial; Piqueiro, 1845: 20; *Memoria*, 1869: 163). En 1837 fue emitida una ley que creaba un banco nacional para la reorganización de la deuda pública (*Memoria*, 1860: 167). En 1838, en fin, fue promulgada una ley que obligaba a los departamentos (los viejos estados) a gravar la propiedad, el comercio, la actividad profesional, los capitales dados en préstamo y los objetos de lujo (Piqueiro, 1845: 21). Esta intensa actividad legislativa se reanudó en los años 1840 con las leyes del 8 y 11 de marzo de 1841, renovadas por decreto al año siguiente que fijaron un impuesto personal, la *capitación*, y con las leyes de 1842 que crearon el monopolio de las cartas de juego, del azufre y del salitre (*Memoria*, 1869: 230; Piqueiro, 1845: 29 s.) y eliminaron los impuestos sobre el comercio interior la *alcabala*, substituyéndola por un impuesto directo sobre la propiedad rural del seis por mil (ley del 10 de octubre de 1846, abrogada el 9 de noviembre de 1846; *Memoria*, 1869: 276).

Los datos a disposición indican que el peso de los ingresos ordinarios en los ingresos totales no aumentó entre 1840 y 1850, como se puede ver en el cuadro 2 y en la gráfica 2. Aquello que la serie histórica no nos permite observar es la acción desarrollada por el conjunto de estos ingresos para impedir una disminución posterior de la participación de los ingresos ordinarios en los ingresos totales. Me parece particularmente significativo, sin embargo, que como consecuencia de estos nuevos impuestos, la serie comience a registrar ingresos producidos en el área de la ciudad de México mientras parece que estos nuevos impuestos no hayan provocado un desplazamiento de recursos fiscales de las regiones al Estado central.

Una vez más, la información a disposición confirma la persistencia de una autonomía regional en materia fiscal que ninguna forma institucional

Cuadro 2. Rendimiento de los impuestos sobre la propiedad urbana, rural y la actividad mercantil
(*pesos*)

30. 6. 1836 - 30. 6. 1837	570 580
1. 7. 1837 - 31. 12. 1838	449 181
1. 1. 1839 - 31. 12. 1839	11 385
1. 1. 1840 - 31. 12. 1840	11 593
1. 1. 1841 - 31. 12. 1841	9 957
1. 1. 1842 - 31. 12. 1842	11 805
1. 1. 1843 - 31. 12. 1843	5 198
1. 1. 1844 - 31. 12. 1844	2 293

Fuente: Piqueiro (1845: 20).

logra desarticular. Sin embargo, los nuevos impuestos tienden a afirmar el principio de que al Estado central pertenecen, no sólo los recursos originados en la esfera de la circulación, sino también aquellos creados por la propiedad. En efecto, las leyes del periodo 1836-1842 tienden precisamente, a afectar de manera directa la propiedad.

La eficacia de la acción dirigida a ampliar el área fiscal del Estado central es comprensible a la luz de la evolución de las sumas recaudadas efectivamente sobre las propiedades urbanas y rurales y sobre la actividad comercial, que constituyen el resultado directo de la ley de 1836.

Es de gran interés observar la evolución del rendimiento de estos impuestos, porque ilustran muy bien su escasa eficacia y nos permite inmediatamente entender que jamás tuvo un radio de acción superior al área de la ciudad de México. Este impuesto, que también sería conservado bajo la República liberal, es un óptimo indicador del hecho que el Estado no logra dar vida a una función centralizadora del poder fiscal. Es particularmente significativo, además, que estos impuestos, aún no habiendo sido abrogados no serán ya pagados de modo progresivo. Este hecho muestra que el Estado no ha logrado todavía desarrollar el poder coercitivo suficiente, mientras al contrario permanece inalterado el derecho de resistencia al Estado por parte del estamento propietario.

También el *arbitrio extraordinario* presenta una evolución muy similar a aquella ya observada por los impuestos sobre la propiedad y el comercio de la ciudad de México: efectivamente, después de los primeros dos años, el rendimiento decrece y se deja progresivamente de pagar estos impuestos.

Cuadro 3. Rendimiento económico del arbitrio extraordinario
(*pesos*)

1838	113 950
1839	420 308
1840	127 009
1841	58 887
1842	5 760
1843	1 827
1844	3 272

Fuente: Piqueiro (1845: 27 s.).

Puesto que el arbitrio extraordinario es un impuesto que afecta la propiedad en los departamentos, las unidades territoriales en las cuales quedó dividido el territorio de la República centralista, nos puede dar una indicación más precisa de la relación entre poder central y poderes regionales.

Cuando fueron aprobadas las leyes que afectaban la propiedad, se estimó que los impuestos directos de 1836 habrían dado anualmente entre 800 000 y 900 000 pesos y que el arbitrio extraordinario habría dado cuatro millones de pesos al año. Como los primeros dieron entre 63-71 por ciento del valor estimado y el segundo apenas 10.5% se puede llegar entonces a la conclusión que la reorganización del Tesoro estatal no tuvo alguna consecuencia real. En los dos casos examinados se reencuentra la convergencia de dos elementos: la falta de coerción tributaria del Estado⁵ y la resistencia a ser sujetos de imposición por parte de los estamentos. Estos dos elementos tienden a ampliarse en la medida en la cual aumenta la distancia de la capital, como lo muestra la diferencia entre rendimiento calculado y rendimiento efectivo de los impuestos concernientes a la capital y de los impuestos concernientes al territorio. En este sentido me parece altamente indicativo que por un impuesto, la capitación, aprobado en 1841 y revocado al año siguiente, no fue intentada ni siquiera la recaudación (Piqueiro, 1845: 30).

El proyecto centralista así pues no logró superar una doble oposición, la de los poderes regionales y la de los estamentos. Se tiene la impresión de

⁵ Piqueiro considera efectivamente que faltó “la coacción moral, que debía decretarse y considerarse como un agente indispensable para hacer productivas las contribuciones directas” (Piqueiro, 1845: 79).

que los poderes regionales sometidos a una dura prueba reaccionaron contra el poder central articulando, bajo el *leadership* de la clase propietaria, la más afectada por la imposición directa, los intereses de los diversos segmentos (profesionistas, comerciantes, etc.) logrando incluso incorporar al sector popular, el más directamente afectado por la capitación. La República centralista, como por lo demás la República federal, por carencia de instrumentos coercitivos reales, no logró dar vida a una verdadera y propia finanza estatal y, por consiguiente, aumentó la diferencia entre el poder central y los poderes regionales y amplió la autonomía de los estamentos. En la base del derrumbe de la República centralista reencontramos, como en el caso de la república federal, una motivación de naturaleza fiscal: el Estado sin recursos autónomos no está en grado de controlar el territorio y de imponerse sobre los intereses particulares de los diversos grupos de interés. El legado colonial, la patrimonialidad, terminó una vez más por condicionar marcadamente el desarrollo del Estado mexicano.

El proyecto centralista de dotar al país de una nueva estructura financiera se mueve paralelamente a otro proyecto, esencialmente complementario, de reorganización de la deuda pública. Para poder seguir captando recursos del grupo mercantil, como subrayan casi todos los ministros de Hacienda del periodo, era necesario consolidar la deuda pública, determinando su monto, y crear un nuevo código de comportamiento por lo que respecta a la amortización y al pago de los intereses.⁶ Mediante la consolidación se deseaba transformar las deudas a corto y mediano plazos en deudas a largo plazo, librando de esta manera los recursos aduaneros, comprometidos entonces casi completamente en el pago de los préstamos a corto plazo.

Para lograr este objetivo se creó un banco nacional para la amortización de la deuda pública, en el cual participaron los representantes de los estamentos propietarios involucrados en la deuda pública: clérigos, comerciantes, propietarios de tierras y propietarios de minas (*Memorias*, 1869: 167). A pesar de que la reorganización consistió esencialmente en la consolidación del capital y de los intereses atrasados de la deuda externa (Bazant, 1968: 53-55), ello sirvió para efectuar un primer balance del monto de

⁶ “La necesidad de arreglar este importante ramo, no hay precisión de demostrarla [...] Principio esencial para su arreglo es el de conocer el importe de la deuda, sus clases y su origen; conviniendo que se consolide, no sólo la reconocida pertenencia al tiempo del gobierno español, sino la que existe de nuevo desde nuestra independencia” (*Memoria*, 1869: 16).

la deuda interior. Ésta resultó compuesta por 5 millones de las deudas anteriores a la independencia, por 4.7 millones de deudas no reembolsadas, por 1.1 millones de intereses sobre las deudas no reembolsadas y por 9.2 millones de sueldos civiles y militares atrasados; en todo llegó a 15 millones (*Calendario*, 1841: 12).

Los 15 millones calculados por el banco nacional representan solamente una parte de la deuda interior estimada, por Lill en 82 millones de pesos para 1837 y en 87.5 millones de pesos para 1846 (Bazant, 1968: 107), por Castillo en 76 millones de pesos para 1838 y en 100 millones de pesos para 1848 (Castillo, 1904: 29), por Fossey en 76 millones de pesos para 1840 (López Cámara, 1967: 171 s.). Indudablemente la deuda interior constituyó una suerte de grillete para la creación de una finanza estatal, tanto así de llevar al gobierno a decretar que la amortización de la deuda interna se habría hecho tomando la suma necesaria de un fondo en el cual se habría depositado la mitad de los derechos de importación (Labastida, 1899: 57 s.). La guerra contra Estados Unidos impidió la amortización de la deuda interior que fue nuevamente calculada en 1850 en 61.2 millones de pesos, de los cuales 41.4 millones de pesos de capital y 19.8 millones de pesos de intereses atrasados (Labastida, 1899: 60; *Documentos*, 1851: 40 s.). Es en este año cuando fue consolidada una parte de la deuda interior: los únicos que la rechazaron fue un grupo de acreedores en posesión de 11.7 millones de pesos de deuda interior. Por medio de la consolidación y conversión de la deuda interior el Estado readquiría credibilidad y podía, como comprendió uno de los más agudos observadores del periodo, “poner en circulación y dar valor a una enorme suma estancada en los escritorios de los comerciantes” (Payno, 1852: 14 s.). La reorganización de la deuda interior no dio los frutos que se esperaba. Después de dos años, por falta de fondos, se debió suspender el pago de los intereses, reenviando una vez más la resolución de la cuestión a tiempos mejores.

En los años 1850 la consolidación y conversión de la deuda interior no es solamente una cuestión de técnica financiera, como sostuvo Lerdo de Tejada en su relación de 1857 (*Memoria*, 1869: 358), sino más bien será como correctamente vio Payno, otro episodio de la lucha por la construcción de un Tesoro estatal. Payno (1852: 14) identificó a los opositores del proyecto en “tres cuerpos de acreedores y fueron los acreedores al camino de Perote a Veracruz, los acreedores al fondo de Minería, y los interesados en las convenciones diplomáticas. Los primeros veían destruida con la ley

de 30 de noviembre una pingüe especulación, cuyo término sólo Dios sabe: los segundos luchaban por conservar una independencia absoluta en la colectación y manejo de contribuciones públicas; y los terceros, en una gran parte deseaban continuar en la abusiva práctica de convertir en graves cuestiones diplomáticas simples contratos”.

Se tiene de esta manera la impresión de que en el curso de los años 1850 las finanzas del Estado, habiendo éste perdido su principal apoyo, el estamento mercantil, terminaron por maniatarse. Para escapar de esta situación, el Estado se vio obligado a desarrollar una nueva fuente de recursos extraordinarios, mediante la progresiva apropiación de una parte consistente de la renta de la corporación eclesiástica. Gracias a esta estrategia, las finanzas del Estado, y el mismo Estado central, pudieron escapar de la amenaza de disolución.

Esta estrategia estatal pudo desarrollarse gracias a la persistencia del regalismo, cuyos orígenes deben ser buscados en el pasado colonial, que la Independencia tiende a desarrollar ulteriormente. En la memoria ministerial de 1822 se lee que el Estado tiene el poder de modificar el territorio de las diócesis, reformar las órdenes religiosas, abolir los impuestos eclesiásticos y modificar los diezmos (Costeloe, 1978: 66). Es esta relación Estado-Iglesia la que constituye la base del entretreído financiero que, no por casualidad, se desarrolló en relación directa con las dificultades financieras del Estado.

A partir de 1834 el Estado comienza a apropiarse de una parte de la renta de la Iglesia a través de “substantial cash loans in return for political protection. Subsequent pro-clerical regimes asked for and received large amounts of money from the Church precisely because their continuation in office was in the clerical interest” (Costeloe, 1978: 143). En los años 1840, como consecuencia de la supresión de la coacción civil en el pago del diezmo, la Iglesia ya no pudo conceder préstamos directamente y, por lo tanto, la clase política comenzó a mirar directamente los bienes de la Iglesia. “More and more Treasury Ministeres persuaded the Church, albeit reluctantly, to guarantee loans from private companies and individuals by mortgaging ecclesiastical owned real estate” (Costeloe, 1978: 143). Se puede decir entonces que aunque éstos podían tener con respecto a la Iglesia una visión ideológica, “others adopted a more pragmatic and, to some degree, less philosophical approach” ya que “the daily needs of the exchequer persuaded some radicals that there difficulties could be overcome by

the deceptively simple expedient of nazionalizing all Church wealth” (Costeloe, 1978: 174; cfr. también Costeloe, 1967: 9 ss., y 1965).

Es a la luz de estos elementos que se logra comprender el significado de los diversos intentos de apropiación de los bienes eclesiásticos. Estos intentos, bastante tímidos en los años 1840, adquirieron en los años 1850, en relación directa con la crisis de las finanzas estatales, una dimensión más amplia. Las primeras señales deben ser localizadas en la liquidación de los bienes del Fondo piadoso de las Californias, integrado por una serie de haciendas, y en la venta de los bienes pertenecientes a las misiones de las Filipinas (Bazant, 1971: 27 s.; Weber, 1963: 81 s.). Las necesidades económicas de la guerra contra Estados Unidos hicieron aprobar en 1846 una ley que obligaba a la Iglesia a entregar 2 millones de pesos; sin embargo dicha ley fue abrogada en el lapso de un mes, después de que la Iglesia avaló un préstamo del Estado por 850 000 pesos (Costeloe, 1965: 99 s.). Sin embargo, puesto que estas necesidades financieras no disminuyeron, una nueva ley de 1847 “autoriza al Gobierno para proporcionarse hasta quince millones de pesos, a fin de continuar la guerra con los Estados Unidos del Norte, hipotecando o vendiendo en subasta pública, bienes de Manos Muertas, al efecto indicado” (Costeloe, 1965: 101). Esta ley también fue abrogada cuando la Iglesia se hizo fiadora de un nuevo préstamo al Estado por 1.5 millones de pesos (Costeloe, 1965: 108 s.; Bazant, 1971: 31; Knowlton, 1976: 61 s.).

Este complicado entrelazamiento financiero entre el Estado y la Iglesia duró aproximadamente un decenio antes de que el Estado se decidiera a confiscar definitivamente los bienes de la Iglesia. Los motivos por los cuales los bienes de la Iglesia no fueron inmediatamente confiscados quizás es explicable por el hecho de que el Estado pudo contar con las compensaciones norteamericanas de 1848, que ascendieron a 12 millones de pesos, y por lo recavado con la venta del territorio de la Mesilla a Estados Unidos en 1853, que hizo ingresar 10 millones de pesos en las cajas estatales.

Gracias a los recursos extraordinarios derivados de la relación financiera con la Iglesia y por las compensaciones norteamericanas, el Estado logró postergar por casi un decenio la organización definitiva de las finanzas centrales y, por consiguiente, postergó también la cuestión principal, la organización de un verdadero y propio Estado central moderno. Hacia el final de los años 1850 sin embargo la cuestión no podía ser postergada una vez más ya que todas las fuentes de recursos, ordinarios y extraordinarios, habían sido definitivamente desecadas.

LA RACIONALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO

Los 20 años comprendidos entre 1860 y 1880 puede ser definido como un periodo de estancamiento, aunque se noten después de 1875 algunos signos de recuperación. De cualquier manera es solamente en 1879-1880 que los ingresos alcanzaron, por primera vez después de 40 años, el nivel de 1842.

Las series históricas a disposición inducen a considerar que, a pesar de las turbulencias del periodo, mucho más dramáticas que las del periodo precedente, es posible reconocer una cierta unidad de fondo durante esos 20 años. Precisamente esta unidad me parece que vuelve a poner en la discusión la interpretación corriente que mira en este periodo el inicio del “moderno sistema fiscal mexicano” (Calderón, 1955: 372).

Las novedades del periodo 1840-1860 no deben ser buscadas en la evolución de los ingresos que, como en el periodo precedente, presentan una marcada diferencia entre mínimos (8 millones de pesos en 1866-1867) y máximos (35 millones en 1879-1880), manteniendo un promedio muy semejante al del periodo precedente (19.7 millones de pesos). Las novedades deben de ser buscadas en cambio en la estructura de los ingresos (cuadro y gráfica 2), caracterizada por un reequilibrio entre ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios. La tendencia hacia la reducción de los ingresos extraordinarios en general y de los préstamos en particular, aunque se note a partir de 1855, se acelera a partir de 1860 y se consolida a partir de 1868-1869. Es solamente a finales de los años 1870 que los ingresos extraordinarios vuelven a aumentar en estrecha relación con el aumento de los ingresos ordinarios.

Estos datos dan testimonio del cambio que se verificó a finales de la primera mitad del siglo. Cualquier tentativa de reorganización financiera, como certeramente lo había intuido la clase política del periodo 1840-1860, implicaba un drástico redimensionamiento de los recursos extraordinarios y una expansión de los ingresos ordinarios. Esta expansión podía darse, o por la fijación de nuevos impuestos, o mediante el incremento de los precedentes, o simplemente por la creación de una coerción fiscal que habría provocado un mejor rendimiento de los impuestos.

Esta reestructuración no podía ser un hecho exclusivamente financiero puesto que, como es relativamente claro para la clase dirigente de entonces, el hecho tributario pasa por la definición de la naturaleza de la imposición y del sujeto del impuesto. El resultado debía ser una clarifica-

ción no sólo de los impuestos y de los sujetos del impuesto, sino también una clarificación de la relación financiera que debe mediar entre la Federación y los estados. Esta problemática, aunque ya estuviera presente en el momento del nacimiento de la primera República federal, de la República centralista y del Imperio, no había tenido ningún resultado ya que ella habría aumentado el conflicto entre los estamentos y habría agudizado las tensiones en el estamento propietario.

No es una casualidad por lo tanto que la sede institucional de esta clarificación haya sido el Congreso constituyente de 1856, que dará vida a la Constitución de 1857. En este estudio, obviamente, no pretendo tomar tanto la dimensión doctrinaria del debate,⁷ más bien deseo poner en evidencia los elementos que dan vida a un acuerdo, entre los grupos, capaz de permitir la organización del sistema financiero.

A la luz de la organización financiera del Estado aparece como significativo el artículo 36 del proyecto constitucional que proponía como “obligación de todos los mexicanos [...] contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipios en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes” (Zarco, 1956: 333). Este artículo fue aprobado sin discusión y convertido en el artículo 31 de la Constitución.⁸ La igualdad tributaria fue de esta manera consagrada constitucionalmente.

Pero, ¿qué entendía la clase dirigente por igualdad tributaria? Interviniendo en el debate sobre los impuestos directos e indirectos, el constituyente Cerqueda “expone sus opiniones sobre alcabalas, sobre contribuciones directas e indirectas, diciendo que las directas recaen sobre las personas y las indirectas sobre las cosas” siendo sin embargo corregido por otro constituyente el cual dijo que “el impuesto indirecto recae sobre los efectos destinados al consumo y el directo sobre el capital, no siendo exacto que ninguno de los dos recaiga sobre las personas” (Zarco, 1956: 923). De este modo los dos constituyentes aludidos buscaban establecer que la igualdad tributaria presupone la definición clara del sujeto tributario. Del debate parece surgir que por igualdad tributaria se debía entender aquellos impuestos que cada mexicano paga sobre el capital o sobre el consumo en proporción al grupo

⁷ Para un análisis del debate, cfr. Rabasa (1976: 3-114), Cosío Villegas (1976: *passim*) y Loza Macías (1959: 213-289).

⁸ Sesión del 26 de agosto de 1856 en Zarco (1956: 790; 1957: 539). Art. 31 en Zarco (1956: 1348).

de pertenencia. La interpretación de los constituyentes parece excluir que el concepto de igualdad tributaria sea el liberal, de naturaleza individual, estableciendo por lo tanto una estrecha relación entre sujeto y objeto fiscal.

El debate sobre los impuestos directos e indirectos no sólo pretendía aclarar el concepto de igualdad tributaria, sino también pretendía definir la relación que se debía establecer entre la Federación y los estados. Ello esconde el proyecto de una auténtica autonomía del Tesoro federal del Tesoro de los estados, ya que en el artículo 120 del proyecto constitucional se lee: “Los estados, para formar su hacienda particular, sólo podrán establecer contribuciones directas. La federación sólo podrá establecer impuestos indirectos” (Zarco, 1956: 343). Los constituyentes se dieron cuenta de los riesgos implícitos en el proyecto, y por lo tanto cancelaron el artículo. La lectura del debate, de la manera en que nos lo presenta Zarco, pone en evidencia la precisa voluntad de impedir el nacimiento de un Tesoro federal autónomo de los estados. El constituyente Moreno sostuvo que “debieron abolirse de una vez las contribuciones indirectas, debió declarar que todo ciudadano tiene obligación de contribuir proporcionalmente a los gastos públicos [...] y dejar en libertad a los estados que arreglen sus contribuciones como lo crean más conveniente” (Zarco, 1956: 1021).

El significado de la eliminación del artículo en cuestión se puede comprender leyendo las siguientes consideraciones de Zarco: “Cuando nos detenemos a contemplar lo que es esta historia del Congreso [...] nos encontramos con que los resultados, los hechos consumados, están muy lejos de ser lo que nosotros esperábamos. Al llegar a la cuestión de impuestos, de libertad de comercio interior y de independencia hacendaria de los Estados, puntos que envolvía el art. 120 del proyecto de Constitución, la comisión ha sido vencida una vez más”. “La comisión quería separar enteramente la hacienda federal de la hacienda de los Estados, quería la abolición de las alcabalas, quería la libertad del tráfico interior, quería también que cesara la guerra fiscal que para empobrecerse y aniquilarse se hacían antes los Estados, y quería, por último, la supresión del sistema de contingentes, que no fue más que un semillero de discordias y de trastornos” (Zarco, 1957: 761 s.).

La derrota de la autonomía financiera del Estado central debe ser considerada en relación con la derrota del principio, contenido en el artículo 119 del proyecto constitucional, que buscaba establecer la esfera de competencia del Estado central. En efecto, en el artículo constitucional se decía:

“Todos los actos de los poderes federales tendrán por objeto: 1º sostener —la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de unión en sus relaciones exteriores; 2º conservar la unión de los estados y el orden público en el interior de la federación; 3º mantener la independencia de los estados en lo relativo a su gobierno interior y sostener la igualdad proporcional de sus obligaciones y derechos” (Zarco, 1956: 343).

La eliminación de estos dos artículos no sólo representó un paso atrás en relación con los principios contenidos en la Constitución federal de 1824,⁹ sino además hizo imposible el nacimiento de estructuras y de mecanismos fiscales diversos a aquellos existentes antes de la Reforma. Las consecuencias fueron por lo tanto muy importantes, ya que no sólo se impidió el nacimiento de un sistema fiscal moderno, sino además se provocó un fortalecimiento de la estrecha relación entre sujeto y objeto tributario. Esta relación constituirá, por consiguiente, la base fiscal de la nueva república.

Para comprender concretamente cómo la base fiscal de la nueva república permaneció inalterada, es conveniente comenzar por la idea, implícita en la Constitución, que todo aquello que no está permitido a los estados queda reservado para la Federación. Aquello que no fue concedido a los estados en materia fiscal fue el fijar “derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones” (art. 112 en Zarco, 1956: 1359). La ley tributaria aprobada en 1857, clasificó “las rentas, contribuciones y bienes que debían considerarse como generales, y las rentas, contribuciones y bienes que debían pertenecer a los Estados” (*Memoria*, 1869: 474 s.). Quedó para la Federación la administración de los derechos aduaneros, de la renta de los servicios públicos (correo, lotería, etc.) y de la renta patrimonial (renta y venta de tierras de la Hacienda pública). Dicho en otras palabras correspondieron a la Federación los impuestos sobre los objetos que no tocaban los intereses de los diversos grupos. En efecto los impuestos que de alguna

⁹ El artículo 49 de la Constitución de 1824: “Las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto: I. Sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores; II. Conservar la unión federal de los estados y la paz y el orden público en lo interior de la federación; III. Mantener la independencia de los estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según el acta constitutiva de esta Constitución; IV. Sostener la igualdad proporcional de las obligaciones y derechos que los estados tienen ante la ley” (Zarco, 1956: 772 s.).

manera podían afectar los intereses de los estamentos, en general, y del estamento propietario, en particular, como los impuestos directos, fueron considerados como pertenecientes a los estados.

Esta estructura creada a finales de los años 1850 no sólo fue restablecida completamente una vez derrotado el Imperio, sino incluso fue fortalecida. En 1868 el ministro de Hacienda sostuvo que “los derechos aduaneros forman la base de nuestras rentas nacionales, y sus productos equivalen a las dos terceras partes del importe de todas las rentas” (*Memoria*, 1868: 13). En efecto, progresivamente, el Tesoro federal terminará por identificarse con los derechos aduaneros.

El máximo intento por dar un orden fiscal de tipo liberal será el contenido en el mensaje del gobierno constitucional liberal, expresado después de la instalación provisional en Veracruz en 1857. En este mensaje a la nación se lee que la “clasificación de rentas para señalar las que pertenecen a los Estados y al Gobierno general, adolecen del defecto de no descansar en una base segura que marque bien la separación de unas y otras porque más que a la naturaleza de los impuestos, se ha atendido a sus productos [...] Por estas razones, y para fijar sobre un principio de justicia y conveniencia notorias la perfecta separación de las rentas de los Estados y del Centro, el Gobierno cree que debe adoptarse, como base invariable, la que todos los impuestos directos sobre las personas, las propiedades, los establecimientos de giro e industria las profesiones y demás objetos imponibles pertenecen a los primeros, y los indirectos al segundo” (Ocampo, 1901: 27 s.).

Ya hacia finales de los años 1850 el espacio para una reorganización del sistema tributario, presupuesto de un Estado liberal moderno, se había pues cancelado definitivamente. Todo aquello que se logró obtener, y se trata de algo concedido por el estamento propietario, fue la conveniencia de confiar la administración de algunos impuestos a la Federación dejando a ésta la posibilidad, en verdad muy limitada, de racionalizarlos y de obtener el mayor producto. No sólo no se permitió a los reformadores dar vida a una esfera propia de la Federación, sino también se les impidió dar a la misma una base financiera segura.

Es a la luz de esta redefinición de la vieja estructura fiscal que se logra entender, en términos diacrónicos, el porqué los ingresos totales del Estado federal pueden crecer sin una verdadera y propia modificación estructural. Es también por estos motivos que las finanzas del Estado terminan

por adquirir una dimensión exclusivamente técnica. Todos los ministros de Hacienda terminaron por insistir en el hecho que el objetivo del “sistema rentístico es la nivelación de los ingresos con los egresos” (*Memoria*, 1868: 14) y que para alcanzarlo se debe “procurar el aumento de los ingresos del erario, vigilando con todo esmero el cobro de los impuestos públicos” (*Memoria*, 1872: 4).

Si se observan la gráfica y el apéndice 1 se advierte que los ingresos derivados de los derechos aduaneros no sólo aumentan, sino que lo hacen más rápidamente que los ingresos totales. Mientras los ingresos derivados de los derechos aduaneros crecen constantemente entre 1860-1861 y 1879-1880, pasando de 6.8 a 12.7 millones de pesos, los ingresos totales disminuyeron hasta 1875-1876, para incrementarse solamente en los últimos tres años. Esta creciente importancia de los ingresos ordinarios de los derechos aduaneros se manifiesta muy bien en la gráfica y en el apéndice 2, que ponen en evidencia el creciente peso de los ingresos ordinarios, hasta alcanzar los dos tercios de los ingresos totales, y de los ingresos derivados de las aduanas, que terminan por representar más de la mitad de los ingresos totales y casi dos tercios de los ingresos ordinarios.

La creciente importancia de los derechos depende del hecho que, coincidiendo con la esfera financiera del Estado federal, ellos ya no son un área de conflicto, como había acontecido en el pasado, entre el estamento mercantil y los otros estamentos. La “neutralización” de los derechos le permitió al Tesoro federal, en abril de 1869, racionalizar la administración y crear nuevas estructuras de coerción capaces de reducir la evasión y el contrabando (Calderón, 1955: 264; cfr. *Memoria*, 1869: 777 ss.). El resultado fue un incremento de los recursos fiscales, que evitó a los grupos propietarios entregar al Estado central una finanza autónoma de los diversos poderes. Los derechos aduaneros se volvieron de esta manera no sólo el elemento más importante de un orden financiero que imita el precedente, sino se vuelven el elemento central del sistema financiero federal. Esta centralidad de los derechos aduaneros nos explica por qué los otros ingresos ordinarios, que representaron apenas 15% de los ingresos ordinarios totales, no tienen en el sistema financiero federal alguna autonomía y se vuelven, por lo tanto, complementarios de los derechos aduaneros.

Los ingresos ordinarios federales no derivados de las aduanas esencialmente tienen dos fuentes: el Distrito Federal y la aportación de los estados. Pienso que es extremadamente importante reflexionar un momento sobre

estas dos fuentes las cuales, como los derechos aduaneros, encuentran la propia base en la decisión de los constituyentes de sancionar que los recursos que corresponden al Estado federal son aquellos que no pertenecen a los estados. El único territorio que no pertenece a algún estado es la capital del país la cual, por consiguiente, viene federalizada. De esta manera el Estado federal puede controlar directamente la recaudación de los impuestos derivados de la circulación de las mercancías y de la propiedad inmobiliaria. En cambio en el resto de la República la Federación queda ausente porque los recursos de los estados pertenecen exclusivamente a los estados que, como había sucedido ya en la primera República federal, reconocían el primado de la Federación entregándole una parte de los propios recursos.¹⁰ El resultado es la racionalización del viejo *contingente de los estados*, que fue reintroducido en 1861, como una suerte de impuesto adicional, equivalente a 25% del importe canalizado a los estados.¹¹ El único instrumento de control que tenía la Federación era el contravalor del papel timbrado y de los timbres enviados anualmente a cada uno de los estados para la recaudación del importe para entregar a la Federación.

Los impuestos recaudados directamente por la Federación en el Distrito Federal son dos: las *rentas del Distrito Federal* y la *contribución directa*. Estos impuestos no son nuevos: el primero aglutina dos impuestos pre-existentes, la *alcabala* y el *pontazgo* y el segundo fue introducido, como se ha visto antes, por la República centralista. La gran novedad consiste esencialmente en el hecho de que ahora estos impuestos son recaudados efectivamente. Sin embargo el dato más significativo está en que el monto de los impuestos recaudados en el Distrito Federal es equivalente al *contingente* que abraza todos los estados de la Federación.

Esta constatación presenta el problema de establecer si esta paridad no depende de la insuficiente capacidad de los estados para hacer pagar la *contribución federal* o de un desinterés más general por parte de los estados de crear un Tesoro propio. La primera hipótesis sin lugar a dudas debe descartarse, ya que los ingresos de los estados han sido estimados en 6.2

¹⁰ El diputado Elorduy presentó el problema de la siguiente manera: “la cuestión tiene que resolverse de una de dos maneras: entera libertad para los estados para que organicen la hacienda, entregando a la federación para sus atenciones un contingente o tanto por ciento; o centralización de las rentas” (citado en Calderón, 1955: 273).

¹¹ Ley del 16 de diciembre de 1861 (en *Memoria*, 1869: 843 s.); Luna Parra (1911: 28) y Gloner (1896: 215).

millones de pesos hacia finales de los años 1860 y de esta suma la Federación recibió 25%, casi dos millones de pesos (Calderón, 1955: 314). Por lo tanto queda la segunda hipótesis, más inquietante, que sólo los estudios regionales podrán abordar en un futuro, y esto es que los estados no tuviesen interés en desarrollar un sistema fiscal regional. Nos parece efectivamente poco creíble que los ingresos de los estados sean solamente tres o cuatro veces superiores a los ingresos del Distrito Federal, territorialmente más reducido.

La única base territorial verdadera de las finanzas de la Federación es el Distrito Federal que por lo tanto habría debido concentrar la completa modernización fiscal. Esta modernización se puede encontrar en la *contribución directa* que, en teoría, afectaba la renta y por consiguiente se congráfica como un indicio de los impuestos que pueden afectar la renta también en los estados. La contribución directa fue restablecida en 1868, teniendo como base jurídica, como nos lo recuerda la relación ministerial de 1877, las leyes de 1842 y 1843 (*Memoria*, 1876-1877: 76; 1877-1878: 100 s.), y afecta tanto la actividad comercial y profesional como la propiedad urbana y rural. La actividad comercial y profesional debía contribuir con una cuota mensual, variable según la actividad desarrollada, mientras la propiedad urbana debía contribuir en proporción a la renta cobrada y la propiedad rural en proporción al valor atribuido por la Oficina de Contribuciones (*Memoria*, 1876-1877: 76 s.; 1878-1879: XVII s.; Labastida, 1899: 402-410).

La racionalización efectuada en los años 1860 parece haber dado por lo tanto a los impuestos controlados efectivamente por la Federación una gran modernización, que puede ser exaltada ulteriormente cuando se piensa que todavía al inicio de este siglo ningún estado de la Federación tenía impuestos capaces de afectar directamente las rentas agrarias (*Impuestos*, 1909: tablas 1 y 2). Sin embargo, este sentido de la modernización se ha puesto en discusión si se analiza la lista de datos que tenemos a disposición de la cual se desprende que en el periodo 1870-1871 y 1878-1879 el promedio de los ingresos derivados de la propiedad urbana es de 333 421 pesos anuales, mientras el promedio de los ingresos derivados de las propiedades rurales es de 27 614 pesos (*Memoria*, 1878-1879: XXXII).¹² Apa-

¹² Las sumas recaudadas representaron apenas 0.01% del valor de la propiedad urbana, estimado en 48.9 millones de pesos, y de la propiedad rural, estimada en 5.7 millones de pesos (*Memoria*, 1878-1879: 101 s.).

rece por consiguiente que los impuestos directos afectan efectivamente solamente la renta urbana, que poco interesa al estamento propietario, y en cambio no afecta la renta rural, verdadera base económica de la clase propietaria. Esta consideración no está separada del hecho de que los ingresos de los impuestos directos disminuyeron en este periodo, mientras el valor de la propiedad urbana y rural del Distrito Federal aumentó de 54.7 a 91 millones de pesos.

Todo esto nos induce a considerar la existencia de una acción dirigida a contener la modernización fiscal impuesta al Distrito Federal, y esta circunstancia es apreciable observando también las gráficas y los apéndices de este estudio. Efectivamente se puede notar que, tanto los impuestos recaudados en el Distrito Federal como la contribución de los estados a la Federación, tienden a disminuir, mientras los derechos aduaneros, como ya se ha dicho, tienden a aumentar. Esta diferente evolución indica la voluntad, no necesariamente consciente, de dar a la Federación un ingreso único, los derechos aduaneros. De esta manera, la práctica fiscal tiende a liquidar los proyectos de la clase dirigente más moderada la cual, como Matías Romero, sostenía que era necesario “no hacer de los derechos marítimos la base de las rentas federales, y establecer rentas interiores que rinda productos equivalentes a los marítimos” (*Memoria*, 1869: 1005).¹³

El análisis de la interacción realidad financiera-política financiera nos lleva a subrayar la profunda continuidad existente entre la primera y la segunda mitad del siglo XIX, entre la primera y la segunda República federal y, en un último análisis, también en la República conservadora y la República liberal. Esto, sin embargo, no significa en absoluto que la generación de la *Reforma* haya tenido una dimensión ideológica en contradicción con la realidad del país o peor aún, como ha sido sostenido simplemente por una cierta historiografía ingenua, que estas gráficas hayan tenido que actuar en una realidad incapaz de comprenderlas (cfr. p. e. Perry. 1978). Aparece claramente en cambio que la generación de la Reforma logró, por una mediación entre los intereses estamentales opuestos, llevar a cabo la racionalización del sistema fiscal preexistente. Sea como fuere, se trató de una

¹³ Es la tendencia hacia la reducción de la autonomía financiera de la Federación lo que explica la decisión del 30 de mayo de 1868 de disminuir los impuestos sobre la producción minera de 10.25 a 3.25 por ciento. En efecto, la producción minera “debió haberse beneficiado con la supresión de esos impuestos pues la gravaban pesadamente; no ocurrió así porque los Estados los restablecieron para su provecho” (Calderón, 1955: 275 s.).

operación extremadamente compleja, que se puede comprender mejor analizando la otra dimensión de la racionalización, la de la deuda pública, donde el conflicto entre los intereses era mayor.

Si se observan las gráficas y los apéndices es posible percibir que la Federación volvió a utilizar el recurso de los préstamos en los años 1870, o sea cuando la operación de racionalización de los recursos ordinarios se concluyó definitivamente. El hecho de que el Estado regrese a utilizar el recurso de los préstamos indica que la racionalización de las reservas ordinarias sirvió esencialmente para reorganizar el crédito del Estado. Pero el reordenamiento de la deuda pública no representó un hecho exclusivamente técnico; demuestra en cambio que la generación de la Reforma fue capaz de encontrar un acuerdo no sólo entre los diversos intereses nacionales, sino también entre intereses nacionales e intereses extranjeros.

El reordenamiento de la deuda pública encontró su punto de partida en la estrategia de los ministros de Hacienda, adoptada a finales de los años 1860, dirigida a congelar en un primer momento tanto la deuda exterior como la deuda interior.

Por lo que respecta a la deuda exterior, la decisión de congelarla fue motivada por el hecho de que los países europeos no habían adoptado una posición de verdadera y propia neutralidad, porque “el Gobierno consideró que con el hecho de haber reconocido y auxiliado directamente los tenedores de bonos a la intervención extranjera en México, habían faltado a la neutralidad que debían guardar como extranjeros, incurriendo por este motivo en una pena que debería ser por lo menos la pérdida de los intereses vencidos y no pagados desde la conversión del 14 de octubre de 1851, hasta el restablecimiento del Gobierno nacional en la capital de la República” (*Memoria*, 1878-1879: 459; Calderón, 1955: 468-471). Esta estrategia ha sido analizada muy cuidadosamente por Bazant, que sintetiza de la siguiente manera la acción gubernamental: “la idea del gobierno mexicano era aplazar por algún tiempo el cumplimiento de sus obligaciones y obtener algunas ventajas aprovechando el triunfo del gobierno republicano” (Bazant, 1968: 99).

Esta postergación para tiempos mejores del restablecimiento de la deuda exterior permitió desarrollar una estrategia a mediano plazo dirigida a involucrar a los acreedores en la “construcción de las obras públicas de mayor importancia a la Nación, y a la vez de mayor necesidad para su progreso, a fin de que con el aumento de ingresos que tenga el erario fede-

ral una vez concluidas esas obras, pueda pagarse en seguridad y sin gran esfuerzo, el rédito de nuestra deuda” (*Memoria*, 1878-1879: 460). La clase política se empeñó por lo tanto en involucrar a los acreedores extranjeros en la construcción de ferrocarriles; de esta circunstancia deriva que la asociación entre capital extranjero y capital nacional, que se definió en los años 1880, implicó un acuerdo no solamente económico sino también de tipo político.

Sin embargo debe destacarse que no era la deuda exterior el elemento capaz de crear las mayores dificultades en la estrategia de racionalización de los recursos del Estado federal llevada adelante por la clase política, puesto que no es la deuda exterior la dominante sino la deuda interior. En 1851 la deuda exterior tenía un monto de 52.7 millones de pesos y la interior uno de 75.6 millones de pesos;¹⁴ en 1862 la exterior, comprendidos los intereses no pagados tuvo un monto de 62.2 millones de pesos y la interior uno de 118.8 millones de pesos.¹⁵

Hacia finales de los años 1860 la deuda interior comienza sin embargo a disminuir: 78.7 millones de pesos en 1867 (Calderón, 1955: 235) y 43.5 millones de pesos en 1878 (*Memoria*, 1877-1881: 113-117). Esta deflación de la deuda interior aparece como el resultado de una acción que utilizó como elemento de maniobra los bienes de la Iglesia. Es el mismo ministro Matías Romero quien subraya que entre los años de 1860 y 1870, 24 millones de pesos de deuda interna fueron amortizados por la aceptación de bonos de la deuda interior en pago de bienes nacionales, proponiéndolo como método para la venta de los bienes no vendidos (*Memoria*, 1869: 537, 982; Bazant, 1971: 274-281; Knowlton, 1976: 118 s., 177). Esta posibilidad de reciclaje de la deuda interior, en gran parte en las manos del grupo mercantil, no puede ser separada de la acción intimidatoria adoptada paralelamente, dirigida a amortizar la deuda interior por medio de adquisiciones de bienes en subasta. La ley del 30 de noviembre de 1867 “destinó una cantidad mensual no inferior a 30 000 pesos ni superior a 600 000, provenientes de la Administración General del papel sellado”. Con este método en las cuatro subastas efectuadas entre 1868 y 1869 se logró, amortizar

¹⁴ Almonte (1852: 217 s.); Bazant (1968: 107) la estima en 75 millones de pesos para 1850 y en 45.4 millones de pesos para 1852.

¹⁵ Estimado del ministro de 1862 (en *Memoria*, 1869: 536 s.); Castillo (1904: 29) estima la deuda interior de 1850 en 135 millones de pesos, la de 1860 en 134.8 millones de pesos y la de 1863 en 184.2 millones de pesos.

2.1 millones de pesos con un gasto efectivo de apenas 290 838 pesos (Calderón, 1955: 256-260).

El objetivo de esta compleja y desprejuiciada acción gubernamental era análoga al de la maniobra operada para la deuda exterior: es decir se quería demostrar la existencia de nuevos sectores productivos (ferrocarriles, minas, etc.) o la posibilidad de renovación de viejos sectores productivos (la agricultura) dentro de los cuales invertir los capitales disponibles. Un ejemplo concreto de tal intento fue la disponibilidad del gobierno a poner en subasta, desnacionalizándolo, el ferrocarril que unía la ciudad de México con Tlalpan. Entre 1868 y 1869 el gobierno puso en subasta acciones y obligaciones de esta compañía ferrocarrilera por un total de 358 957 pesos, que fueron adquiridas por privados con 40 000 pesos en efectivo con 110 000 pesos en bonos y certificados de la deuda interna (Calderón, 1955: 259 s.).

Es mediante esta estrategia que debe ser analizada la venta de las tierras libres, *baldías*, que comienza a concretarse en 1868. En promedio, entre 1868 y 1877, fueron alienadas un centenar de miles de hectáreas al año. A partir de 1878 y hasta 1881 las tierras vendidas sumaban 350 000 hectáreas al año y, a partir de 1882, se registró un verdadero *boom* de las ventas; 1.3 millones de hectáreas en 1882, 3.1 millones de hectáreas en 1883, 5.6 millones de hectáreas en 1884 y 2.7 millones de hectáreas en 1885 (*Informe*, 1885: 36).

La estrategia adoptada entre el final de los años 1860 y los primeros años 1870 trasladó progresivamente los capitales que se habían acumulado en el sector mercantil y financiero hacia nuevos sectores. Tales capitales se orientaron de manera particular hacia la tierra, revitalizando de esta manera la centralidad de la renta agraria y fortaleciendo al grupo de los hacendados en el interior de la clase propietaria. Así los “nuevos ricos” podían ser cooptados dentro de la clase dirigente tradicional, que comenzó a apreciar las ventajas posibles de obtener por la racionalización.

Las amenazas para quien quisiese permanecer empecinado en la defensa del capital mercantil y financiero, para los cuales no había ya más espacio, se concretaron en la conversión “de toda la deuda legítima de la Nación, vencida hasta el 30 de junio de 1882” (Busto, 1889: 175). En 1881 la deuda interna tuvo un monto de 58.5 millones de pesos de la cual la precedente de 1870 tuvo un monto de 12.9 millones de pesos (Kozhevar, 1887: 140-142; Busto, 1889: 175 s.). Este dato indica que el grupo mercantil aceptó la posibilidad de reciclaje que le ofreció la clase dirigente y su integración definitiva en la clase propietaria.

La consolidación de la deuda interna en 1882 constituyó el primer paso importante para una operación de mayor envergadura que, por medio de la conversión de la deuda interior en deuda exterior ligaba los intereses de la clase propietaria con los intereses del capital extranjero. En efecto, el préstamo exterior obtenido en Berlín en marzo de 1888, del banquero alemán Bleichröder, la casa Gibbs de Londres y el Banco Nacional de México, “tuvo por principal objeto el arreglo y conversión de la deuda exterior pero también tuvo por mira consolidar la deuda flotante” (*Exposición*, 1925: 7). En la práctica, a finales de los años 1880, México ya no tenía deuda interior sino solamente deuda exterior, y de esta manera se concluyó el proceso de racionalización. Este proceso, como he buscado ilustrar, se caracteriza por una liquidación del viejo conflicto estamental mediante la integración del grupo mercantil en la clase propietaria, y los intereses extranjeros.

CONCLUSIONES: BASES ECONÓMICAS Y SOCIALES DEL ESTADO

La evolución de los ingresos estatales me ha permitido tomar algunos elementos permanentes en la fiscalización mexicana a lo largo del periodo 1820-1880. Estos elementos son esencialmente dos y conciernen al sujeto tributario y a la territorialidad fiscal.

El sujeto tributario aparece inicialmente como una entidad imprecisa, puesto que se presenta ya imprecisa en el Estado colonial; y como tal se conservará a lo largo de la primera mitad del siglo XIX para pasar sucesivamente, pero sólo a partir de 1850-1860, del estado de imprecisión al de definición implícita. Se tiene efectivamente la clara impresión de que a partir de los años 1850-1860 el sujeto tributario tiende a definirse en relación con el objeto, o bien en relación con la producción, a la circulación y/o la propiedad. Dicho en otras palabras, la igualdad y la proporcionalidad fiscal no se definen en relación con un individuo concebido abstractamente, como es característico en el Estado liberal, sino se definen en relación con las cosas que son objeto de imposición. El resultado es que la igualdad fiscal tiene como referente esencialmente un objeto, el consumo, mientras la proporcionalidad tiene como referente la capacidad de consumo de los diversos estamentos.

El sujeto tributario permite entender la continuidad financiera entre las diversas formas institucionales que se concretaron en México, pero no

nos permite entender por qué en un cierto momento se presenta la necesidad de precisar en algún modo el sujeto tributario. Una posible explicación se puede buscar en el hecho que la imprecisión había dado espacio a una nueva actividad, la financiera, que había favorecido el desarrollo del estamento mercantil haciéndolo crecer de manera más rápida respecto a los otros estamentos. El reequilibrio del poder, que no excluyó un conflicto entre el estamento mercantil-financiero y el estamento propietario, podía acontecer bajo la condición de definir el rol del grupo mercantil y financiero. Esta aclaración pasaba por algún tipo de definición de las finanzas federales y de sus recursos, y por lo tanto se imponía una definición, implícita o explícita, del sujeto tributario que permitiera a la clase propietaria no hacer recaer sobre sí misma el costo económico del Estado.

Es quizás la necesidad de hacer recaer el peso fiscal sobre grupos diferentes de la clase propietaria que la redefinición de la fiscalidad no melló la que, en mi opinión, constituye la continuidad esencial de la fiscalidad antes de la Revolución: la inexistencia de una fiscalidad del Estado central capaz de controlar directamente y eficazmente el territorio nacional. Esta segunda continuidad se expresa muy bien en la circunstancia de haber evitado que el Estado central lograra ser algo más que el punto de choque de los intereses estamentales. La expresión financiera de esta realidad es la casi total autonomía de que gozaron los estados durante todo el periodo considerado. Es sólo a partir de finales de los años 1860 que se regulariza un flujo de recursos efectivos, en verdad muy limitado, provenientes de los estados, como reconocimiento del primado de la Federación. Entre los años 1820 y 1880 es reconocible una tendencia dirigida a frenar y a evitar que el Estado central, la Federación, adquiriera una verdadera y propia autonomía financiera y desarrollara una propia soberanía sobre el territorio.

La permanencia de la no territorialidad financiera del Estado se concreta muy bien en el hecho de que los recursos ordinarios provienen esencialmente de las aduanas, de los derechos aduaneros; a fin de cuentas, estos son recursos que no pertenecen todavía o no pertenecen ya a los estamentos y por lo tanto pueden ser concedidos a la Federación. Esta concesión encuentra su referente institucional en el hecho de que la Federación mantiene las relaciones con los países extranjeros de los cuales el comercio constituye la dimensión económica.

El análisis desarrollado me lleva a concluir que el estamento propietario quiso preservar a toda costa su autonomía, considerando como propio el

territorio regional y sus recursos fiscales, y no cedibles a la comunidad nacional. Esta posición explica por qué el Estado central debió recurrir a los recursos extraordinarios, a los préstamos, que podían ser ofrecidos por los grupos que tuvieran a disposición, aunque fuese por periodos reducidos, sumas de dinero efectivo. Gracias a esta disponibilidad, el grupo mercantil logró en poco tiempo, jugando sobre el mecanismo de la anticipación de dinero por dinero a futuro, apropiarse de las finanzas del Estado central y expandir su propio poder. Después de la inicial indiferencia del estamento propietario, el rápido crecimiento del grupo mercantil se volvió una fuente de preocupación ya que los grupos no mercantiles temían que el Estado terminara por identificarse con el grupo mercantil y por consiguiente pudiera desarrollar funciones centralizadoras que habrían limitado el poder de los otros grupos.

La posibilidad de recuperación del Estado por parte del estamento propietario y, de manera especial por parte del grupo latifundista, se expresó en la estrategia de la racionalización de los recursos ordinarios del Estado central y en la estrategia de la reorientación de las ganancias mercantil y financiera hacia los viejos y nuevos sectores productivos. De esta manera se liquidó la inevitable contradicción que se habría podido desarrollar entre el estamento propietario y el grupo mercantil. El reciclaje de este último fortaleció cuantitativamente el estamento propietario.

Las consecuencias del nuevo acuerdo del estamento propietario fue una definición implícita del Estado: territorialmente éste venía a coincidir con las aduanas y el Distrito Federal y financieramente con los derechos aduaneros y los productos del Distrito Federal. Entre el final de los años 1860 y el final de los años 1870, el Estado central, además de su función de centro organizador, logró desarrollar una nueva función, la de mediación entre los intereses estamental-regionales, sin por ello adquirir la forma de Estado moderno, que adquirirá solamente con la Revolución.

El análisis de los ingresos estatales me ha permitido ubicar los poderes que determinan la forma y condicionan la evolución de las finanzas del Estado. Tal análisis además me ha permitido entrever que el centro de poder esencial está dado por la articulación de los diversos grupos en el estamento propietario, por lo cual la forma político-institucional no tiene alguna relación con las formas que realmente asume el Estado mexicano entre la Independencia y el Porfiriato.

Del análisis desarrollado deriva por lo tanto, una consideración de tipo analítico: la necesidad que el análisis de las formas históricas del Es-

tado mexicano rompan definitivamente la periodización hasta ahora seguida y se oriente en cambio a buscar, por encima de las apariencias, las motivaciones, especialmente aquellas no explícitas, de los grupos de poder. Sólo bajo estas condiciones nos parece que se pueda llegar a una clarificación, hasta hoy insuficiente, sobre la naturaleza del Estado mexicano de este periodo que no me parece que se pueda definir, como ha sido hecho hasta ahora (cf. Leal, 1972), un estado “liberal-oligárquico”.

RESUMEN

El estudio analiza los fundamentos económicos y sociales de la forma que asume el Estado republicano entre 1821 y 1880. A partir de la documentación fiscal en general y de los ingresos estatales en particular, el estudio trata de mostrar la tensión estamental y territorial que impidió al Estado central desarrollar una estructura financiera autónoma y la imposibilidad del mismo de desarrollar, por lo tanto, una fiscalidad conforme a los postulados liberales. Esta imposibilidad no impidió empero al Estado federal de racionalizar sus recursos, favoreciendo así la incorporación del estamento mercantil en la clase propietaria, y de favorecer la interrelación de intereses económicos nacionales e intereses económicos extranjeros, a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo del Senado

1831 *Acuerdo del Senado, sobre nuevo arreglo de Contingente a los Estados*. México: Imprenta del Águila.

Almonte, J.N.

1852 *Guía de forasteros*. México: Imprenta de I. Cumplido.

Bazant, J.

1968 *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*. México: El Colegio de México.

1971 *Alienation of Church Wealth in Mexico. Social and Economic Aspects of the Liberal Revolution, 1856-1875*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Busto, E.
1889 *La administración pública de Méjico*. París: Dupont.
- Calderón, F.R.
1955 "La vida económica." En D. Cosío Villegas (ed.): *Historia moderna de México. La República Restaurada*, 2, México: Hermes.
- Calendario
1841 *Calendario para el año de 1841*. México: Imprenta de J.M. Lara.
- Casasús, J.D.
1885 *Historia de la deuda contraída en Londres*. Con un apéndice sobre el estado actual de la Hacienda pública. México: Imprenta del Gobierno.
- Castillo, J.
1904 *Los presupuestos*. México: Tip. La Europea.
- Cosío Villegas, D.
1976 *La Constitución de 1857 y sus críticos*. México: SepSetentas.
- Costeloe, M.P.
1965 "Church-State Financial Negotiations in Mexico during the American War, 1846-1847." En *Revista de Historia de América*, 60: 91-123, México.
1967 *Church Wealth in Mexico. A Study of the "Juzgado de Capellanías" in the Archbishopric of Mexico, 1800-1856*. Cambridge: Cambridge University Press.
1978 *Church and State in Independent Mexico. A Study of the Patronage Debate, 1821-1857*. Londres: Royal Historical Society.
- Documentos
1851 *Documentos relativos al arreglo de la deuda interior de la República Mexicana*. México: Imprenta de I. Cumplido.
- Exposición
1823 *Exposición al soberano Congreso mexicano sobre el estado de la Hacienda pública*. México: Imprenta del Águila.
1925 "Exposición de motivos." En Secretaría de Hacienda y Crédito Público: *Colección de leyes y disposiciones relacionadas con la deuda exterior*, México.
- Florescano, E. (ed.)
1980 *Bibliografía general del desarrollo económico de México, 1500-1976*. 2 vols., México: Departamento de Investigaciones Históricas-INAH.
- Gloner, P.
1896 *Les Finances des Etats-Unis Méxicaines*. Berlín: Puttkammer Muhlbrecht.
- Herrera Canales, I.
1980 *Estadística del comercio exterior de México, 1821-1875*. México: Departamento de Investigaciones Históricas-INAH.

Impuestos

- 1909 Secretaría de Estado de Hacienda y Crédito Público: *Impuestos que se cobran en los estados de la Federación*. México: Tipografía Palacio Nacional.

Informe

- 1885 *Informe que rinde la Secretaría de Fomento*. México.

Iturbide, A. de

- 1821 *Proclama. El primer jefe del ejército imperial de las tres garantías, a los españoles europeos, habitantes en esta América*. México: Oficina de Valdés.

Knowlton, R.J.

- 1976 *Church Property and the Mexican Reform, 1856-1910*. DeKalb: Northern Illinois University Press.

Kozhevar, E.

- 1887 *Informe sobre la República Mexicana*. México: Oficina de la Secretaría de Fomento.

Labastida, L.G.

- 1899 *Estudio de las leyes federales sobre administración local*. México: Oficina Impresora.

Leal, J.F.

- 1972 *La burguesía y el Estado mexicano*. México: Ediciones El Caballito.

López Cámara, F.

- 1967 *La estructura económica y social de México en la época de la Reforma*. México: Siglo XXI Editores.

Loza Macías, M.

- 1959 *El pensamiento económico y la constitución de 1857*. México: Editorial Jus.

Luna Parra, P.

- 1911 *Los impuestos en México*. México: Tip. Díaz de León.

Memoria

- 1822 *Memoria que el Ministro de Hacienda presenta sobre el estado del erario*. México: Oficina de Valdés.

- 1841 *Memoria de la Hacienda nacional de la República Mexicana, 1841*. México: Imprenta de J.M. Lara.

- 1857 *Memoria de Hacienda presentada por Miguel Lerdo de Tejada*. México: Imprenta García.

- 1868 *Memoria del Ministro de Hacienda, 1868*. México: Imprenta del Gobierno.

- 1869 *Memoria que el Secretario de Hacienda y Crédito Público presenta, 1869*. México: Imprenta del Gobierno, 1870.

- 1872 *Memoria del Ministro de Hacienda, 1872*. México: Imprenta del Gobierno.

- 1876-1877 *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1876-1877*. México: Imprenta del Gobierno, 1877.

- 1877-1878 *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1877-1878*. México: Imprenta del Gobierno, 1878.
- 1878-1879 *Memoria de Hacienda y Crédito Público, 1878-1879*. México: Imprenta del Comercio, 1880.
- Morelos y Pavón, J.
1967 "Sentimientos de la Nación. Primer Congreso de Anáhuac." En *México a través de sus constituciones. Historia constitucional, 1812-1842*, México: Cámara de Diputados.
- Ocampo, M.
1901 "El Gobierno Constitucional a la Nación [7julio 1857]." En M. Ocampo: *Obras completas*, 2: 113-142, México: Vásquez.
- Payno, M.
1852 *Memoria en que da cuenta al público de su manejo en el desempeño del Ministerio de Hacienda*. México: Imprenta de I. Cumplido.
- Perry, L.B.
1978 *Juárez and Díaz. Machine Politics in Mexico*. DeKalb: Northern Illinois University Press.
- Piqueiro, I.
1845 *Breve instrucción sobre las contribuciones directas establecidas en la nación desde el año de 1836*. México: Imprenta de Vicente G. Torres.
- Rabasa, E.
1976 *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*. 6a. ed., México: Porrúa.
- Sierra, J. (ed.)
1901 *México. Su evolución social*. 2 vols., México: Ballecá.
- TePaske, J.J.
1976 *La Real Hacienda de Nueva España: La Real Caja de México (1576-1816)*. México: Departamento de Investigaciones Históricas-INAH.
- Weber, F.J.
1963 "The Pious Fund of the Californias." En *The Hispanic American Historical Review*, 43.1: 78-93, Durham, N.C.
- Zarco, F.
1956 *Historia del Congreso extraordinario constituyente*. México: El Colegio de México.
1957 *Crónica del Congreso extraordinario constituyente*. México: El Colegio de México.

1848-49	6 528	618	449		3 784	11 379	8 774	5 873	14 647	26 026
1849-50	6 336	358	409		3 670	10 773	4 371	3 137	7 508	18 281
1850-51	5 337	242	465		2 506	8 550	6 552	450	7 002	15 552
1851-52	6 076	383	357		3 410	10 226	680	116	796	11 022
1852-53	4 906	—	877		—	11 499	—	—	7 266	18 765
1853-54	8 399	—	1 440		—	10 756	—	—	8 009	18 765
1854-55	8 096	—	—		—	8 929	—	—	7 330	16 259
1855-56	6 760	—	—		—	9 984	—	—	5 872	15 856
1856-57	6 854	—	—		—	10 379	—	—	5 657	16 036
1857-58	6 854	—	—		—	9 565	—	—	5 964	15 529
1858-59	6 854	—	—		—	9 136	—	—	5 602	14 738
1859-60	6 854	—	—		—	8 909	—	—	5 297	14 206
1860-61	6 854	—	—		—	11 763	—	—	1 100	12 863
1861-62	6 854	—	—		—	14 136	—	—	1 364	15 500
1862-63	6 854	—	—		—	16 051	—	—	1 549	17 600
1863-64	6 854	—	—		—	6 854	—	—	616	7 470
1864-65	6 854	—	—		—	6 854	—	—	524	7 378
1865-66	6 854	—	—		—	6 854	—	—	445	7 299
1866-67	6 854	—	—		—	7 380	—	—	712	8 092
1867-68	9 414	2 352	830*	1 525**	1 747	15 868	571	1 298	1 869	17 737
1868-69	9 160	1 894	658	1 417	1 920	15 049	546	1 702	2 248	17 297
1869-70	8 080	1 970	525	1 313	2 284	14 172	447*	2 092	2 539	16 711
1870-71	9 884	1 999	478	1 377	2 047	15 785	998	1 916	2 904	18 689
1871-72	8 620	1 734	471	1 742	2 931	15 498	1 068	2 459	3 527	19 025
1872-73	9 185	2 217	488	1 193	2 623	15 706	506	4 060	4 566	20 272
1873-74	11 306	2 812	525	1 239	2 584	19 105	639	3 689	4 328	22 794
1874-75	10 122	2 468	531	1 253	3 193	17 567	650	3 509	4 159	21 726
1875-75	10 345	2 195	1 002	1 063	1 482	16 087	—	416	416	16 503
1876-77	9 541	1 263	525	910	3 341	15 580	3	1 080	1 083	16 663
1877-78	13 131	2 913	544	1 105	2 785	20 478	900	8 781	9 681	30 159
1878-79	10 465	3 003	559	992	3 629	18 648	803	9 866	10 669	29 317
1879-80	12 755	3 848	593	1 157	2 771	21 124	2 686	11 265	13 951	35 075

* Contribución directa. ** Rentas del Distrito Federal.

Fuente: *Memorias de Hacienda*, 1822-1880.

Apéndice 2. Ingresos ordinarios, extraordinarios y totales, 1819-1880
(porcentajes)

Año	Ordinarios					Extraordinarios			Total
	Derechos aduaneros	Conting./ timbre	Contribución/ rentas (D.F.)	Otros	Total	Depósitos	Préstamos	Total	
1819	—	—	—	—	70.0	—	—	30.0	100.0
1820	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1821	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1822-23	54.3	—	—	—	—	—	—	45.7	100.0
1823	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1824	41.2	21.7	—	5.8	68.7	19.1	12.2	31.3	100.0
1825	55.1	9.2	0.2	28.9	93.4	—	6.6	6.6	100.0
1826-27	46.0	5.8	0.1	45.6	97.5	—	2.5	2.5	100.0
1827-28	41.7	10.1	—	43.3	95.1	—	4.9	4.9	100.0
1828-29	44.5	9.8	—	36.3	90.6	—	9.4	9.4	100.0
1829-30	34.1	9.9	—	38.5	82.5	—	17.3	17.3	100.0
1830-31	45.1	7.4	0.2	39.2	91.9	—	8.1	8.1	100.0
1831-32	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1832-33	36.7	3.0	0.7	9.5	49.9	8.5	41.6	50.1	100.0
1833-34	41.6	1.6	—	20.7	63.9	15.8	20.3	36.1	100.0
1834-35	49.5	—	—	26.0	75.5	—	—	24.5	100.0
1835-36	20.2	0.4	—	46.3	66.9	—	—	33.1	100.0
1836-37	21.2	—	1.2	41.2	63.6	9.6	26.8	36.4	100.0
1837-38	25.3	—	4.4	51.6	81.3	—	—	18.7	100.0
1839	19.1	—	1.4	23.5	44.0	—	—	56.0	100.0
1840	35.2	—	0.1	33.8	69.1	13.8	17.1	30.9	100.0
1841	24.6	—	0.1	38.6	63.3	15.1	21.6	36.7	100.0
1842	17.1	—	1.2	45.7	64.0	9.7	26.3	36.0	100.0
1843	22.4	—	2.5	42.4	67.3	21.8	10.9	32.7	100.0
1844	23.3	—	4.7	44.5	72.5	7.8	19.7	27.5	100.0
1845	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1846	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1847	—	—	—	—	—	—	—	—	—

1848-49	125.1	2.4	1.7	14.5	43.7	33.7	22.6	56.3	100.0	
1849-50	34.6	2.0	2.2	20.1	58.9	23.9	17.2	41.1	100.0	
1850-51	34.3	1.6	3.0	16.1	55.0	42.1	2.9	45.0	100.0	
1851-52	55.1	3.5	3.2	31.0	92.8	6.1	1.1	7.2	100.0	
1852-53	26.1	—	7.6	—	61.3	—	—	38.7	100.0	
1853-54	44.7	—	13.4	—	57.3	—	—	42.7	100.0	
1854-55	49.8	—	—	—	54.9	—	—	45.1	100.0	
1855-56	42.6	—	—	—	62.9	—	—	37.1	100.0	
1856-57	42.7	—	—	—	64.7	—	—	35.3	100.0	
1857-58	44.1	—	—	—	61.5	—	—	38.5	100.0	
1858-59	46.5	—	—	—	61.9	—	—	38.1	100.0	
1859-60	48.3	—	—	—	62.7	—	—	37.3	100.0	
1860-61	53.3	—	—	—	91.4	—	—	8.6	100.0	
1861-62	44.2	—	—	—	91.2	—	—	8.8	100.0	
1862-63	38.9	—	—	—	91.2	—	—	8.8	100.0	
1863-64	91.7	—	—	—	91.7	—	—	8.3	100.0	
1864-65	92.9	—	—	—	92.9	—	—	7.1	100.0	
1865-66	93.9	—	—	—	93.9	—	—	6.1	100.0	
1866-67	84.7	—	—	—	91.2	—	—	8.8	100.0	
1867-68	53.1	13.3	4.7*	18.6**	9.8	89.5	3.2	7.3	10.5	100.0
1868-69	52.9	11.0	3.8	8.2	11.1	87.0	3.2	9.8	13.0	100.0
1869-70	48.4	11.8	3.1	7.9	13.6	84.8	3.3	12.5	15.2	100.0
1870-71	52.9	10.7	2.6	7.4	10.9	84.5	5.2	10.3	15.5	100.0
1871-72	45.3	9.1	2.5	9.2	15.4	81.5	5.6	12.9	18.5	100.0
1872-73	45.3	10.9	2.4	5.9	13.0	77.5	2.5	20.0	22.5	100.0
1873-74	49.6	12.3	2.3	5.7	11.1	81.0	2.8	16.2	19.0	100.0
1874-75	46.6	11.4	2.4	5.8	14.7	80.9	2.9	16.2	19.1	100.0
1875-76	62.7	13.3	6.1	6.4	9.0	97.5	—	2.5	2.5	100.0
1876-77	57.3	7.6	3.2	5.5	19.9	93.5	—	6.5	6.5	100.0
1877-78	43.5	9.7	1.8	3.7	9.2	67.9	3.0	29.1	32.1	100.0
1878-79	35.7	10.2	1.9	3.4	12.4	63.6	2.8	33.6	36.4	100.0
1879-80	36.4	11.0	1.7	3.3	7.8	60.2	7.7	32.1	39.8	100.0

* Contribución directa. ** Rentas del Distrito Federal.

EL LIBERALISMO, LOS IMPUESTOS INTERNOS Y EL ESTADO FEDERAL MEXICANO, 1857-1911

El liberalismo mexicano ha merecido numerosos estudios que han iluminado su gestación, su difusión, su capacidad de reelaborar y adecuar los conceptos liberales a la realidad mexicana y su difícil traducción en proyectos reformadores.¹ Un interés menor ha existido, en cambio, por establecer los efectos de las reformas liberales en el proceso político, social y económico. Ello nos parece que depende del hecho de que quienes se interesan por la evolución de las ideas no tienen un interés especial por las realidades concretas, mientras quienes analizan la política, la sociedad y la economía tienden, a su vez, a subestimar la importancia de la dimensión doctrinal.

Una mayor conexión entre el análisis de las ideas y de su aplicación se puede obtener con la conjugación de documentación de origen doctrinal con la de origen estatal. Por ello hemos pensado en un estudio que muestre cómo el pensamiento liberal proporcionó los conceptos para comprender el proceso de reforma de la Hacienda federal y el efecto que la reforma fiscal tuvo en los ámbitos económico y político.

Para comprender el proceso liberal de la Hacienda pública, hemos tratado de establecer la importancia que concretamente atribuyen los liberales a la reforma del sistema hacendario, y si es verdad que los elementos más novedosos de esta reforma, representados por un conjunto de impuestos internos conocidos como *renta del timbre*, fueron realmente capaces de afectar los consumos y liberar la producción y la circulación de los bienes, así como si por medio del nuevo sistema de impuestos internos se logró extender la autoridad fiscal del gobierno federal en las diferentes regiones mexicanas en esta forma, nuestro análisis podrá decirnos hasta qué punto el sistema hacendario reformado desempeñó no sólo un papel indirecto en el crecimiento económico mexicano, sino también un papel

¹ Entre los numerosos estudios existentes recordamos los siguientes: Hale, 1968; Reyes Heróles, 1957-1961, 3 vols.; Cosío Villegas, 1973; Covo, 1983; Guerra, 1985, 2 vols.; Knight, 1985, pp. 59-91; Rabasa, 1976.

político significativo en el periodo comprendido desde la Reforma hasta la Revolución.

LIBERALISMO Y REFORMAS FISCALES

El liberalismo mexicano, como todos los liberalismos, no se configura como un proyecto reformista estructurado sino más bien como un conjunto de conceptos políticos, sociales, económicos y culturales formulados paralelamente, pero activados según las exigencias del contexto histórico. De ahí que durante la Reforma y la intervención francesa, las necesidades políticas y militares dieron mayor relevancia a los conceptos políticos mientras que, garantizada la independencia y la estabilidad política interna después de 1867, adquirieron mayor relevancia los conceptos liberales que orientaban la economía y la administración pública.

Las ideas más significativas de la regeneración económica liberal las encontramos ya bosquejadas en el decenio de 1850. Durante la Reforma, los liberales insisten en la necesidad de garantizar la propiedad privada productiva con el fin de convertirla en un elemento capaz de acelerar el proceso de formación de capital, el cual, a su vez, se expandirá ulteriormente por medio de la libre circulación de los bienes en el interior del espacio nacional gracias al fomento y expansión de las vías de comunicación internas e internacionales.²

Tal como acontece con todos los liberalismos, al Estado se le asigna el papel de promotor, por medio de una reforma fiscal que al consagrar constitucionalmente la igualdad tributaria, dé vida a “un sistema de impuestos que no contrarie el desarrollo de las riquezas”, que sirva “para crear grandes intereses que se identifiquen con la reforma social, coadyuvando eficazmente a la marcha liberal y progresiva de la nación”.³

De conformidad con este criterio, el gobierno constitucional elabora un programa de reformas fiscales que prevé la abolición de “todos los impuestos que se recaudan en el interior de la República sobre el movimiento de la riqueza, de las personas y de los medios de transporte”, la abolición

² Sobre las ideas económicas de los liberales, cf. Covo, 1983, pp. 391-468.

³ Ocampo, 1901, II, p. 125. Sobre el debate que consagró constitucionalmente la igualdad tributaria, véase Zarco, 1956, pp. 790 y 1348; y 1957, p. 536. Sobre el significado de la igualdad tributaria, véase Carmagnani, 1983, pp. 297-298.

de los impuestos sobre la “translación de dominio en fincas rústicas y urbanas” y sobre la producción minera. Al mismo tiempo, se deben simplificar y moderar los impuestos aduaneros y establecer una clara distinción entre impuestos federales y estatales, “atribuyendo a la Federación los indirectos y a los estados los directos”. Por último, se deben reorganizar y racionalizar las oficinas y los empleados de la administración hacendaria.⁴ El proyecto fiscal de la Reforma establece entonces una estrecha conexión entre economía y Hacienda pública y entre política y Hacienda pública, asignando al Estado federal el papel de apoyar indirectamente las fuerzas de mercado productivas y el papel de regular política y administrativamente la tensión entre el gobierno central y los gobiernos locales.

No es por lo tanto sorprendente que, una vez restaurada la República, el gobierno reproponga, con palabras similares a las de 1857, una reforma fiscal que facilite “la libre circulación por la vasta extensión del país, de todos los efectos, y la libre exportación, sin trabas de ninguna clase; fomentar la producción, conservando un derecho que opere como premio sobre la exportación; adquirir datos fehacientes para formar y tener siempre a la altura de la época una estadística completa respecto a los recursos minerales y el estado de las minas, estableciendo una organización sencilla y competente”, con el fin de conseguir que “se puedan hacer reales y efectivas las inmensas riquezas que existen en el seno de la tierra, facilitar trabajo a una abundante población, que a su vez daría consumidores y marchantes para la agricultura, el comercio, la industria, las profesiones y las artes; que haría subir el valor de la propiedad, aumentar el caudal nacional y llenar las arcas públicas”.⁵

También la República restaurada identificó los puntos centrales de la renovación fiscal en la libre circulación de los bienes, los servicios y las personas, en la transformación radical de los impuestos sobre la minería, en la eliminación de los derechos de exportación y en la reducción de los de importación y en la prohibición, a los estados de la Federación, de gravar las importaciones y las exportaciones.⁶ La libre circulación de bienes, servicios y personas no significa la pura y simple eliminación de los viejos impuestos de origen colonial, sino más bien su sustitución con una renta

⁴ Ocampo, 1901, II, pp. 125-126. El Manifiesto fue firmado por Benito Juárez, Melchor Ocampo, Manuel Ruiz y Miguel Lerdo de Tejada.

⁵ *Iniciativa*, 1869, p. 8.

⁶ *Memoria*, 1870, pp. 1007-1018, véase también Calderón, 1955, II, pp. 376-381.

interior mediante el “establecimiento de las rentas interiores del timbre, herencias y contribución directa sobre la propiedad raíz”, que “bien sistemada podría igualar en sus productos a la de las aduanas marítimas”.⁷

La reforma fiscal de la República restaurada no tiene un significado exclusivamente económico. Apunta también a “equilibrar los ingresos con los gastos y tener además algún sobrante para poder ir amortizando las deudas públicas y así consolidar el crédito nacional y afianzar la paz”.⁸ Gracias a estos mayores ingresos, el Estado federal garantizará “la conservación de la tranquilidad pública” y logrará que sus leyes “sean obedecidas por todos los habitantes de la República, incluyendo por supuesto, a las autoridades de los estados”.⁹

El concepto liberal conforma no sólo el proyecto reformador de la Hacienda federal, sino también es el criterio que serviría de base, en el decenio de 1870, a un nuevo sistema fiscal. Tanto en el proyecto como en la efectividad, el nuevo sistema fiscal tiene una doble finalidad: una económica, liberar la producción y la circulación y afectar el consumo, y una política, acentuar el poder del Estado central respecto a los poderes políticos regionales y personales en última instancia, la reforma fiscal refleja los fundamentos esenciales de un Estado liberal: un Estado que ejerce regulación indirecta de la economía y la regulación directa de los intereses individuales o de grupo que pueden perjudicar los de otros individuos o grupos.

LAS RENTAS INTERNAS: CONTINUIDAD Y DISCONTINUIDAD

Las rentas internas conocidas como *renta del timbre* fueron aprobadas en 1871, pero sólo a partir de 1876-1877 comenzaron a ser percibidas por medio de dos tipos de timbres o estampillas: las comunes, pagadas por contratos civiles y judiciales y los libros de contabilidad, y las de contribución federal, que gravaban con 25% los ingresos recaudados por los estados y los municipios.¹⁰

⁷ *Memoria*, 1869, p. 1007.

⁸ *Iniciativa*, 1809, p. 8.

⁹ *Memoria*, 1868, pp. 7-12.

¹⁰ Ley del timbre, 31 de diciembre de 1871 y Ley del timbre, 28 de marzo de 1876; Valdés Flaga, 1912; véase además McCaleb, 1921, p. 127; Gloner, 1896, p. 215; Luna Parra, 1911, p. 28; Calderón, II, pp. 379-380.

Cuadro 1. Ingresos de la renta del timbre e ingresos federales,
1875-1911

<i>Año</i>	<i>Productos de la renta del timbre</i>	<i>Ingresos federales</i>	<i>% Renta del timbre</i>
1875-1876	2 415	17 266	14.0
1876-1877	2 641	18 408	14.3
1877-1878	3 160	19 772	16.0
1878-1879	3 250	17 811	18.2
1879-1880	3 706	21 936	16.9
1880-1881	3 843	25 290	15.2
1881-1882	4 330	30 466	14.2
1882-1883	4 602	32 850	14.0
1883-1884	4 143	37 621	11.0
1884-1885	6 469	30 660	21.1
1885-1886	5 877	28 980	20.3
1886-1887	7 538	32 126	23.5
1887-1888	7 949	40 962	19.4
1888-1889	8 755	54 801	16.0
1889-1890	9 353	61 408	15.2
1890-1891	9 475	44 122	21.5
1891-1892	9 366	39 993	23.4
1892-1893	1 050	38 654	28.6
1893-1894	4 453	41 216	35.1
1894-1895	15 593	46 907	33.2
1895-1896	18 078	51 240	35.3
1896-1897	19 948	52 105	38.3
1897-1898	23 284	53 288	43.7
1898-1899	23 215	60 653	38.3
1899-1900	24 849	64 675	38.4
1900-1901	25 159	68 283	36.8
1901-1902	26 961	66 774	40.4
1902-1903	29 750	76 620	38.8
1903-1904	30 750	87 002	35.3
1904-1905	31 555	92 666	34.1
1905-1906	32 668	101 972	32.0
1906-1907	33 819	114 286	29.6
1907-1908	33 239	111 810	29.7
1908-1909	31 806	148 775	32.2
1909-1910	33 378	106 328	31.4
1910-1911	33 691	111 142	30.3

Fuentes: *Memorias de Hacienda y Crédito Público*, 1875-1880; *Cuentas del Tesoro federal*, 1830-1911; María del Carmen Villa Patiño, *La contribución federal y la concurrencia fiscal*, México, 1945, cuadro 1.

La evolución de las rentas internas se caracteriza por un lento crecimiento hasta 1883-1884, una aceleración entre 1883-1884 y 1891-1892, una rápida expansión entre 1891-1892 y 1906-1907 y, finalmente, un estancamiento en los años inmediatamente anteriores a la Revolución.

Un examen de ésta nos dice que las rentas internas representan, ya en los años de 1875-1880, más de 10% de los ingresos federales totales, 20% a comienzos del decenio de 1890, y 40% a comienzos del decenio de 1900. En otras palabras, las rentas internas crecen más rápidamente que los ingresos totales entre 1875-1876 y 1900-1901.

Si partiéramos de esta primera observación se podría afirmar que, así como lo había proyectado el secretario de Hacienda, Matías Romero, en 1869, los impuestos internos no encontraron obstáculos para consolidarse y crecer. Sin embargo, si observamos con mayor atención las rentas internas podemos notar, en la gráfica 2, que hasta 1881-1882 están constituidas exclusivamente por los dos impuestos establecidos en 1871, es decir, las estampillas sobre los documentos y libros contables, y sobre los ingresos que perciben los estados y los municipios.

Es obvio que estos dos impuestos no constituyen una novedad absoluta, sino que son nuevas denominaciones de impuestos existentes en la fiscalidad preliberal. No en balde Matías Romero, el promotor de la fiscalidad liberal mexicana, sostenía que “es infinitamente preferible el actual sistema vicioso y antieconómico de impuestos que rigen a la nación, con todos sus inconvenientes, que el más perfecto que pudiera imaginarse, si se tratara de hacer el cambio de una manera súbita y poco meditada”.¹¹ Matías Romero daba la debida consideración al hecho de que la República restaurada era el resultado de una conciliación de los diferentes intereses económicos, sociales, políticos y territoriales de los individuos incluidos en la sociedad política,¹² lo cual, traducido en términos de Hacienda pública, significaba partir del principio de que “los impuestos establecidos, por absurdos y antieconómicos que sean, son siempre mejor aceptados y producen rendimientos más cuantiosos que los que se establecen de nuevo, por moderados que sean, y por muchas ventajas económicas que tengan sobre los ya establecidos”.¹³

¹¹ *Memoria*, 1869, p. 1005.

¹² Carmagnani, 1983, pp. 308-310.

¹³ *Memoria*, 1869, p. 1005.

Las afirmaciones del secretario de Hacienda no son una negación de los criterios fiscales liberales, sino más bien concretan la jerarquización de los objetivos fiscales liberales, según la cual el objetivo primario de la reforma fiscal era hacendario, es decir, conseguir mayores ingresos para el Estado, mientras que el objetivo político empezaba a considerarse como secundario. Esta inversión es observable en la gráfica 1, que nos muestra cómo a lo largo de todo el periodo 1875-1911 más de la mitad de los ingresos de las rentas internas dependen de las estampillas de documentos, libros contables y de la cuota sobre los ingresos de los estados y de los municipios.

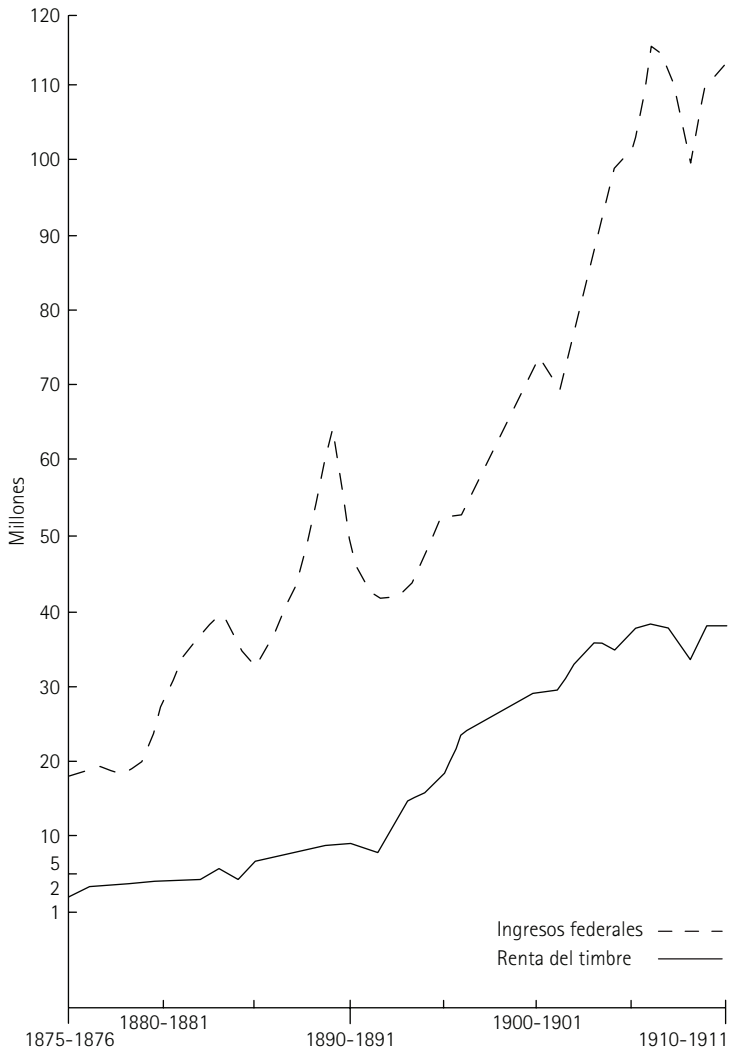
No obstante su retroceso a objetivo secundario, el papel político y estatal de los impuestos internos no desaparece durante el Porfiriato. En la gráfica 2 se puede observar una lenta pero constante disminución relativa de los dos impuestos internos introducidos en 1871 y en las gráficas 3 y 4 puede verse el crecimiento moderado, a partir de 1885, de la participación de nuevos impuestos internos en las rentas internas totales. Entre 1880 y 1900 la participación de los impuestos internos totales disminuye progresivamente desde 89.4 a 61.6 por ciento, mientras la participación de los nuevos impuestos internos en las rentas internas totales aumenta hasta tocar su punto máximo —31.97%— en 1905-1906.

La menor participación de la *contribución federal* y de las estampillas sobre libros de contabilidad y documentos en las rentas internas nos ayuda a comprender la revitalización del principio fiscal liberal. Esta revitalización se manifiesta a partir de 1882-1883 cuando a algunas mercaderías, definidas como *cotizadas*, se les impone pagar un timbre similar al que se aplica a los documentos y libros de contabilidad. La novedad está contenida en la Ley del timbre de 1880 y 1881, reglamentada en 1881 y reformada en 1885, indicándonos así hasta qué punto la nueva contribución federal fue resistida.¹⁴

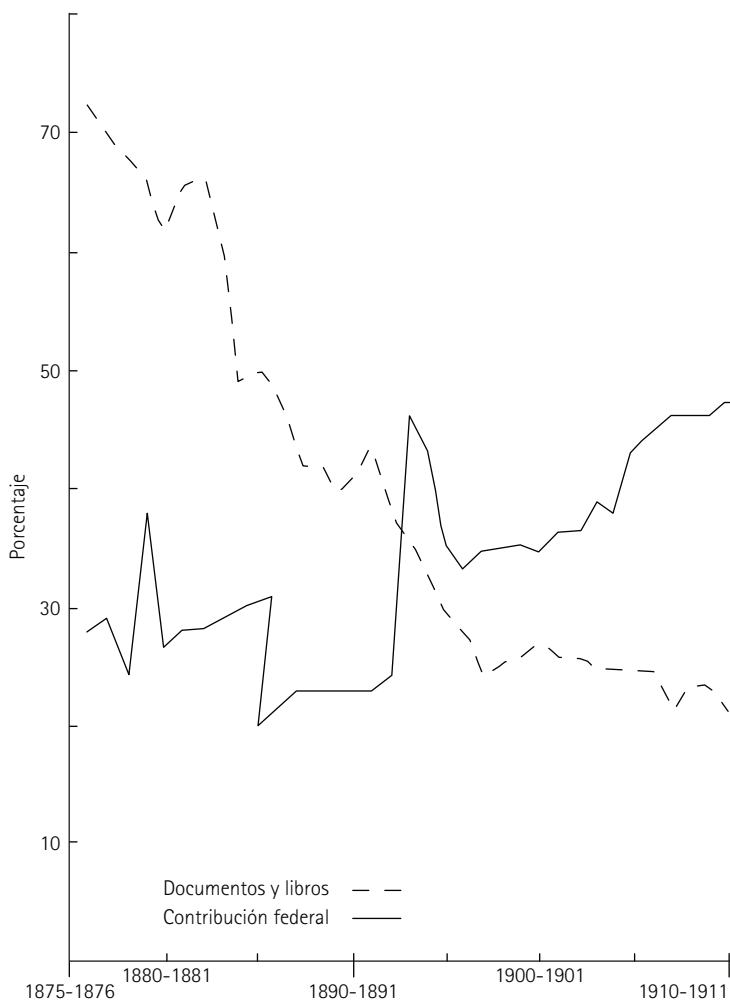
Esta resistencia, que el secretario de Hacienda atribuye exclusivamente a “las graves dificultades prácticas que suscitó el cumplimiento de estas disposiciones”,¹⁵ se puede explicar notando que la nueva contribución federal afecta los intereses de productores y comerciantes de tabaco nacional y extranjero, de perfumería, de alcoholes nacionales y extranjeros, de me-

¹⁴ Ley del timbre, 15 de septiembre de 1880, Ley del timbre a mercancías cotizadas, 22 de marzo de 1884. Reglamento a la ley del timbre a mercancías cotizadas, 6 de mayo de 1884, Ley de renta interior, 29 de enero de 1885, Valdés Flaga, 1912.

¹⁵ *Memoria*, 1867, p. xxxvii.

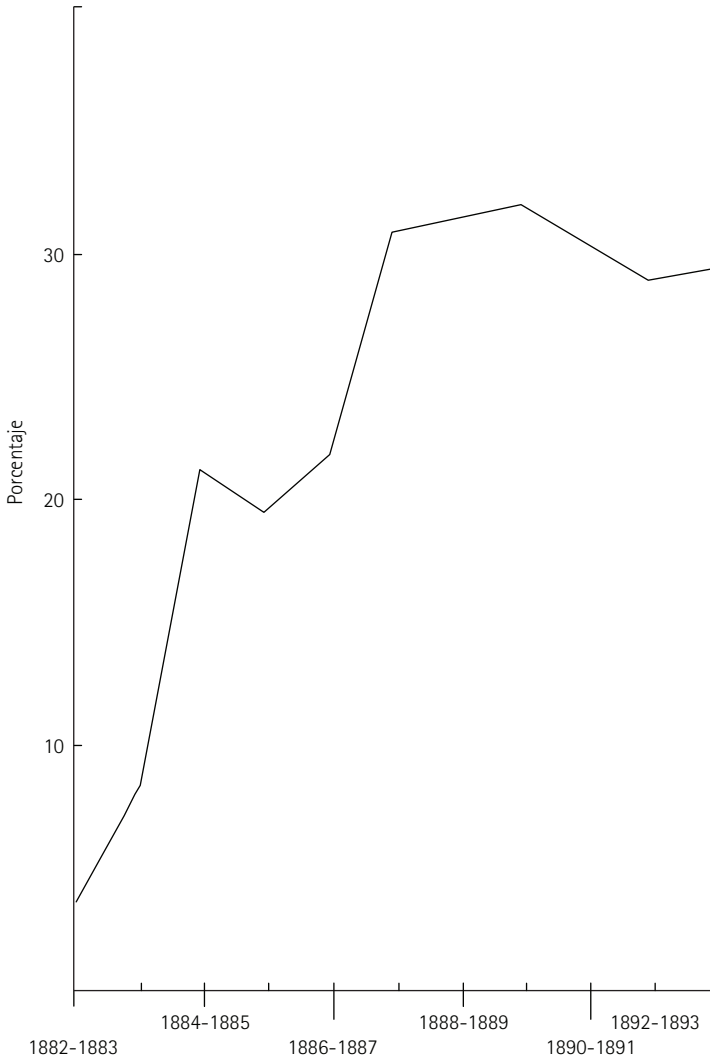


Gráfica 1. Ingresos de la renta del timbre e ingresos federales, 1875-1911.



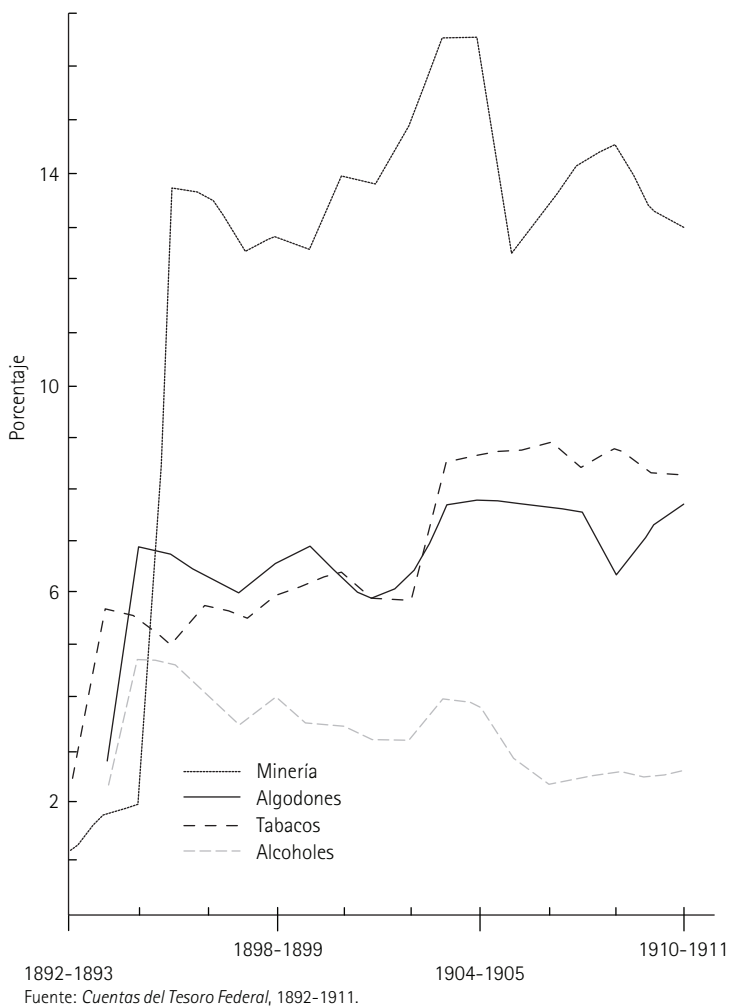
Fuente: *Memorias de Hacienda y Crédito Público, 1875-1880; Cuentas del Tesoro Federal, 1880-1911.*

Gráfica 2. Participación porcentual de los impuestos sobre documentos y libros y de contribución federal en los impuestos internos.



Fuente: *Cuentas del Tesoro Federal, 1882-1892.*

Gráfica 3. Participación porcentual de los impuestos sobre mercaderías manufacturadas en los impuestos internos.



Gráfica 4. Participación porcentual de los impuestos sobre mercaderías y minería en los impuestos internos.

dicinas, de mercería, de quincallería, de juguetes, de vidrios y porcelanas extranjeras, de tejidos, de muebles e, incluso, los boletos de ferrocarril.

El Estado federal no había en verdad subestimado la oposición que los nuevos impuestos internos podían producir en los intereses de los fabricantes y de los comerciantes, pues había optado por una introducción lenta de los mismos. En 1880 impuso el timbre a las medicinas y especialidades farmacéuticas, en 1881 a los tabacos y, en 1884 a los demás productos nacionales e importados. No obstante esta política gradualista, la oposición fue tan fuerte que en 1885 el gobierno se vio obligado a reducir el impuesto sobre los dos rubros principales —bebidas alcohólicas y tabaco— y a cambiar de nombre al impuesto, que pasó a llamarse *renta interior* en 1887.¹⁶

A pesar de la oposición de los fabricantes y de los comerciantes, el gobierno logró imponer un impuesto interno sobre el consumo de manufacturas nacionales y extranjeras. Se introduce así una novedad absoluta, representada en el hecho de que por vez primera se aplicaba cabalmente el concepto fiscal liberal de que los impuestos internos deberían afectar esencialmente el consumo de mercaderías. El nuevo impuesto, cobrado directamente a los productores y a las casas importadoras, favorece las manufacturas nacionales que pagan un porcentaje inferior al de las manufacturas extranjeras, lo que afecta tanto a las clases altas como a las clases populares. Este impuesto interno sobre el consumo de los bienes manufacturados materializa así el más importante principio liberal de la igualdad fiscal, según el cual todos los ciudadanos son llamados a contribuir, según su consumo individual, a la manutención del Estado.

El impuesto sobre el consumo de las manufacturas no es solamente una novedad fiscal sino también una realidad dotada de gran efectividad, que podemos medir mediante la expansión de su rendimiento económico: 192 000 pesos en 1881-1882, 1.3 millones de pesos en 1884-1885, 2.9 millones de pesos en 1889-1890 y 3.2 millones de pesos en 1892-1893. Esta expansión se acompaña, como se observa en la gráfica 3, a un crecimiento constante de su participación en las rentas internas totales: 3.9% en 1882-1883, 19.9% en 1885-1886, y 3.8% en 1889-1890.

La creación, ejecución y consolidación de un impuesto interno fundado sobre la concepción liberal de la fiscalidad es el resultado del hecho de

¹⁶ Ley del timbre, 31 de marzo de 1887, art. 2; Valdés Flaga, 1912.

que, posiblemente, si bien los productores y los importadores de manufacturas son dos segmentos de la clase propietaria, desempeñan en el interior de la élite porfiriana un peso político reducido y, por lo tanto, la introducción del principio de la equidad fiscal liberal no alteraba el equilibrio de la paz porfiriana y permitía al Estado federal afirmar su soberanía fiscal sobre un sector económico emergente. En otras palabras, la novedad fiscal del Porfiriato no afectaba el acuerdo tácito establecido durante la Reforma: no imponer cargas que afectaran la renta agraria de la clase propietaria.¹⁷

La puesta en práctica del nuevo impuesto sobre el consumo de manufacturas refleja entonces la voluntad del gobierno federal de extender su esfera de acción mediante el instrumento de la dimensión fiscal. Otra manifestación de esta misma voluntad la observamos en la lucha que paralelamente desarrolla para abolir las aduanas internas, es decir, los impuestos que imponían los diferentes estados de la Federación, en nombre de su autonomía fiscal, a la circulación interregional de las mercaderías. En esta forma, el Porfiriato retomaba uno de los proyectos más radicales elaborados por la Reforma y derrotado durante el Congreso Constituyente de 1857.¹⁸

Empero, los numerosos esfuerzos realizados por el gobierno federal fueron vanos, pues los proyectos de reforma constitucional para abolir las alcabalas internas fracasaron no sólo en el Congreso sino también en la conferencia de los representantes de los estados, que convocó el secretario de Hacienda en 1883, no obstante que los representantes regionales sostuvieran que el sistema de alcabalas seguía siendo un obstáculo insuperable para la libertad del comercio interior, para la circulación del capital y de la riqueza, y para el progreso económico del país en general.¹⁹ El asunto que se esconde en el debate sobre la abolición de las alcabalas internas no es tanto de orden económico sino más bien de orden político, pues los representantes de los estados opinaron que la eliminación de las aduanas internas constituía “una nueva restricción a la soberanía

¹⁷ Carmagnani, 1983, pp. 303-304.

¹⁸ Así comenta Zarco la derrota de los diputados radicales:

“Cuando nos detenemos a contemplar lo que esta historia del Congreso [...] al llegar a la cuestión de impuestos, de libertad de comercio interior y de independencia hacendaria de los Estados, puntos que envolvía el art. 120 del proyecto de Constitución, la Comisión ha sido vencida una vez más” (p. 761).

¹⁹ Calderón, 1973, II, pp. 910-911.

natural de los estados”.²⁰ La conferencia terminó así por hacer evidente la fuerte contraposición entre los intereses regionales y la soberanía nacional, planteada y defendida con vigor por el gobierno federal.²¹

Esta violenta contraposición entre la soberanía “natural” de los estados y la soberanía nacional explica que, cuando por segunda vez el secretario de Hacienda convocó a una conferencia de los representantes de los estados en 1892 para debatir nuevamente la abolición de las aduanas internas, ofreciera a los estados la eliminación de los impuestos federales sobre el consumo de manufacturas, a cambio de la eliminación de las alcabalas internas. La oferta del gobierno federal neutralizaba la doble soberanía que defendían los intereses regionales y fue por lo tanto aceptada. En 1893 se suspende el impuesto federal sobre el consumo de manufacturas y se llega al acuerdo, sancionado por el Congreso en 1896, de eliminar las aduanas internas.²² La lucha entre la soberanía nacional —representada por la Federación— y la territorialidad —representada por los estados— terminó por destruir la gran novedad fiscal del decenio de 1880.

Las series históricas nos permiten precisar el significado económico de la abolición del impuesto sobre las manufacturas y de las aduanas internas. El gobierno federal pierde el equivalente de unos tres millones de pesos anuales pero recupera, haciendo pasar a la contribución federal desde 25 a 30 por ciento de los ingresos de los estados y de los municipios, alrededor de un millón de pesos. Los gobiernos de los estados ven un estancamiento de sus ingresos: 17.3 millones de pesos en 1884-1885 y 17.6 millones de pesos en 1892-1893.

EXPANSIÓN CUANTITATIVA

E INVOLUCIÓN CUALITATIVA DE LOS IMPUESTOS INTERNOS

Los años de 1890 se caracterizan, como hemos visto, por un notable retroceso de la fiscalidad moderna liberal debido a la supresión de los impuestos sobre el consumo de manufacturas que representaban, para

²⁰ *Conferencia*, 1884, p. 124.

²¹ Véanse los pareceres de Guillermo Prieto, Ignacio Vallarta y Francisco Bulnes que ilustran la diferencia entre soberanía limitada de la Federación y soberanía natural de los estados en *Conferencia*, 1884.

²² Calderón, 1973, II, pp. 916-918, y Carmagnani, 1984, pp. 300-301.

bien o para mal, un primer y significativo paso hacia una fiscalidad moderna.

Si bien el retroceso del principio liberal dependió de la persistente y preexistente tensión entre los poderes regionales y el poder federal, el hecho de que la Federación no lograra extender su esfera de acción fiscal dependió también de la forma en que se concibió la administración de los impuestos internos sobre el consumo. En efecto, si bien las rentas internas fueron confiadas a una oficina federal dependiente de la Secretaría de Hacienda, la oficina federal tenía un poder muy limitado pues su función era exclusivamente la de enviar los timbres fiscales a los estados y recibir de ellos la iguala previamente concordada. El resultado fue, como se desprende de todas las leyes del timbre, que sólo los gobernadores de los estados o las autoridades políticas locales, delegadas por los gobernadores, podían inspeccionar las oficinas de los estados cuya función no era sólo la exacción de los impuestos federales sino también y sobre todo la exacción de los impuestos estatales y locales.²³

La imposibilidad del gobierno federal de ejercer un efectivo control sobre los impuestos internos determinó en la práctica numerosas irregularidades y arbitrariedades en el interior de los estados, lo que afectó el principio liberal de la igualdad fiscal según el cual los impuestos debían ser pagados por todos en proporción a su capacidad de consumo.²⁴ El cobro de los impuestos por parte de funcionarios regionales y no por parte de funcionarios federales impidió además una presencia real y cotidiana del Estado federal capaz de difundir entre la población, especialmente entre las clases populares, una imagen de la Federación como de un Estado no arbitrario, superior a los intereses de grupos dominantes en los ámbitos estatal y local.

La ausencia de una administración directa de los impuestos internos hizo posible que la abrogación del impuesto sobre el consumo no encontrara, por ausencia de un cuerpo de funcionarios federales, ninguna resistencia e, incluso, que los estados aceptaran sin ninguna oposición un incremento de la contribución federal y la creación de un impuesto federal sobre el consumo del tabaco manufacturado nacional y extranjero.

²³ Ley del timbre, 1 de enero de 1875, art. 70, 71 y 91; Ley del timbre, 31 de marzo de 1887, art. 171; Ley del timbre, 25 de abril de 1893, art. 214; Valdés Flaga, 1912.

²⁴ El único estudio moderno que ilustra la escasa modernidad del sistema hacendario en la percepción de los impuestos es Guerra, 1985, I, pp. 285-294.

ro.²⁵ En esta forma, a comienzos del decenio de 1890 la fuerza fiscal innovadora de la Federación se diluía al reforzarse su objetivo primario: incrementar los ingresos.

La observación de la gráfica 3 nos permite ver cómo a partir de 1892-1893 el producto total de las rentas internas se orienta hacia un rápido crecimiento, que se interrumpe a partir de 1906-1907. Entre 1892-1893 y 1906-1907 el producto de las rentas internas se triplica, pasando de 11 a 33.8 millones de pesos. Si observamos las gráficas 2 y 3 notamos que el crecimiento de las rentas internas no depende de los dos componentes tradicionales —el timbre sobre documentos y libros fiscales y la contribución federal— sino más bien de la constante expansión de los impuestos sobre el consumo de bebidas alcohólicas, tabacos e hilaza y tejidos de algodón, y de los impuestos sobre títulos, propiedades mineras y metales preciosos. El monto total de estos impuestos internos sobre el consumo y la minería aumenta constantemente, pasando de 346 000 a 10.2 millones de pesos entre 1892-1893 y 1906-1907. Llegan a constituir 30.6% de las rentas internas y 8.9% de los ingresos federales totales en 1906-1907.

Este rápido crecimiento de los impuestos sobre el consumo y la minería no depende exclusivamente del hecho de que son nuevos, sino sobre todo del sensible mejoramiento que se observa en la administración de las rentas internas. La Ley del timbre de 1893 modifica el sistema de recaudación de las rentas internas al pasar de un sistema indirecto a otro de tipo semidirecto. A partir de 1893 la recaudación de las rentas internas queda a cargo de los poderes regionales, pero el poder federal no se limita ahora a distribuir los timbres sino que empieza a controlar que los timbres sirvan exclusivamente para impuestos federales.²⁶

Un paso adelante se realiza en 1900 cuando el gobierno federal crea las administraciones regionales de las rentas internas designando directamente a los administradores, los cuales no son funcionarios federales sino simples encargados de percibir impuestos internos a cambio de un porcentaje sobre lo recaudado directamente, o por medio de sus empleados municipales. En efecto, la ley de 1900 establece que los administradores principales reciban los timbres federales y los distribuyan a sus representantes en

²⁵ Ley del timbre, 25 de abril de 1893, art. 7; Valdés Flaga, 1912.

²⁶ “La emisión de estampillas es facultad exclusiva del Poder Federal. Ningún estado, autoridad ni corporación podrá emitir las, ni cobrar por medio de ellas impuestos o prescripciones”, Ley del timbre, 25 de abril de 1893, art. 2; Valdés Flaga, 1912.

los municipios, y deban responder de los impuestos recolectados por sus empleados.²⁷ A comienzos del siglo xx el poder federal nombra y destituye a los administradores principales y a sus agentes locales y reorganiza, cuando lo considera conveniente, los diferentes centros regionales de las rentas internas.²⁸

A partir de 1906 el gobierno federal, con el fin de controlar más eficazmente a los administradores, establece que los funcionarios de la Secretaría de Hacienda inspeccionarán las administraciones y sólo en su ausencia lo podrán hacer los gobernadores.²⁹ Así, sólo a finales del Porfiriato nace un auténtico cuerpo de funcionarios federales dependientes de la Secretaría de Hacienda, divididos en dos categorías: los inspectores, que supervisan la regularidad del cobro de las rentas internas, y los visitadores, que controlan la actuación de los administradores principales y de sus agentes. La división del país en seis regiones administrativas de la renta interna —Querétaro, Puebla, Lagos, Monterrey, Veracruz y Mazatlán— complementa la organización administrativa federal.³⁰

Si observamos con mayor atención las novedades aparecidas en la administración de las rentas internas a partir de 1892-1893 y, sobre todo, a partir de 1900, puede percibirse una diferente estrategia fiscal del Porfiriato, que condujo hacia la progresiva centralización de los impuestos internos y hacia la progresiva reintroducción de los impuestos antes abolidos.

Antes de dar un juicio sobre estas innovaciones fiscales conviene examinar los impuestos introducidos a partir de 1892-1893. Dos de ellos son completamente nuevos —el que afecta los títulos y las propiedades mineras y el que grava el valor de los metales preciosos—, y tres tienen en cambio un precedente histórico —los impuestos sobre el tabaco manufacturado, las bebidas alcohólicas y los tejidos de algodón. Esta distinción nos parece necesaria, pues los sujetos fiscales son diferentes: en el caso de los impuestos sobre la minería, el sujeto fiscal principal es el capital extranjero, mientras que en el caso de los impuestos sobre el consumo, lo son los productores nacionales y los comerciantes importadores.

²⁷ *Memoria*, 1900, pp. xv-xviii; Ley del timbre, 1906, art. 103; Ley del timbre, 1912, art. 319; Valdés Flaga, 1912.

²⁸ *Memoria*, 1900, p. xvi; Ley del timbre, 1912, art. 313 y 321; Valdés Flaga, 1912.

²⁹ Ley del timbre, 1912, art. 357; Valdés Flaga, 1912.

³⁰ Ley del timbre, 1906, art. 322 y 329; Ley del timbre, 1912, art. 357; Valdés Flaga, 1912.

Una desagregación del monto total de estos impuestos nos muestra que los relativos a las manufacturas tienen una menor participación en las rentas internas después de 1892 que antes de esta fecha. En efecto, mientras a fines del decenio de 1880 los impuestos sobre el consumo de manufacturas representan casi un tercio de las rentas internas, a comienzos del siglo XX no representan más que 16% de las rentas internas. Esta disminuida participación de los impuestos sobre el consumo nos dice que el objetivo del gobierno federal no es ya el de implementar una fiscalidad liberal que progresivamente transfiera la carga tributaria desde la producción y la circulación a los consumos, sino más bien establecer impuestos fácilmente recaudables. Esta nueva orientación la refuerzan los nuevos impuestos sobre la producción minera, en contraste con lo establecido en la reforma fiscal de 1869-1870, que preveía la “reducción de todos los derechos que pesan sobre la minería a uno solo, que sea moderado, y que recaiga sobre las utilidades de las empresas mineras”.³¹

La estrategia fiscal del Porfiriato durante el periodo 1892-1910 es por tanto muy diferente de la seguida durante el periodo 1876-1892. La diferencia radica en el hecho de que a partir de 1892 la Federación abandona progresivamente la idea de modificar la relación preexistente de fuerza entre la Federación y los estados y hace suya la idea, esencialmente no liberal, de que existen dos esferas fiscales autónomas, soberanas: la de la Federación y la de los estados. Como resultado final el gobierno federal podía, a lo más, racionalizar su esfera fiscal y aumentar por lo tanto sus ingresos a condición de no lesionar la soberanía fiscal de los estados.

La observación de la gráfica 4 permite determinar los límites de la esfera fiscal de la Federación. Cuando en 1892 se introducen los nuevos

³¹ El rendimiento del impuesto sobre la propiedad raíz fue el siguiente:

<i>Años</i>	<i>Valor (miles de pesos)</i>	<i>% sobre rentas internas totales</i>
1892-1893	33	0.3
1893-1894	185	1.3
1894-1895	89	0.6
1895-1896	43	0.2
1896-1897	17	0.2
1897-1898	19	0.1
1898-1899	14	0.1
1899-1900	10	0.1
1900-1901	7	0.1

Fuente: *Cuentas del Tesoro, 1892-1893, 1900-1901.*

impuestos sobre el consumo, se introduce también un impuesto sobre la propiedad raíz, que nunca rindió mucho, y que fue abrogado en 1901, mientras los impuestos sobre la minería crecen constantemente hasta representar 16.6% de las rentas internas en 1904-1905.³² Si comparamos la evolución de estos dos impuestos nos damos cuenta de un hecho: la esfera fiscal de la Federación no debía lesionar los intereses de la clase propietaria y, en especial, la renta agraria, y tampoco podía tocar los intereses del capital extranjero.

A la luz de los elementos presentados se puede decir que la esfera fiscal de la Federación, en el periodo 1892-1910, se configura como esfera limitada, replegada sobre sí misma, incapaz de agredir las esferas fiscales de los poderes regionales y orientada a percibir y racionalizar los ingresos a partir del comercio, del consumo y de las producciones que no interesan directamente a la clase propietaria. De esta forma el Porfiriato termina por abandonar su inicial proyecto reformador liberal y por evolucionar hacia una nueva forma estatal que no puede, por medio del sistema fiscal, controlar directa y eficazmente el territorio nacional.³³

LOS IMPUESTOS INTERNOS Y EL ESTADO MODERNO

A lo largo de este estudio hemos tratado de no perder de vista la compleja interacción que se establece en el ámbito de las finanzas del Estado mexicano y la doctrina fiscal liberal, la reforma fiscal y la práctica fiscal. Esta interrelación nos muestra cómo en última instancia ella misma provocó un proceso que, por una parte, reformula la preexistente tensión hacendaria entre el poder federal y los poderes regionales y, por otra, redefine el papel económico del Estado.

Esta interacción que mediante el sistema fiscal conjuga la economía con la política se configura como un proceso liberal de tipo no lineal, caracterizado por una inversión de tendencia a comienzos del decenio de 1890. Esta inversión de tendencia, que ocasiona el progresivo abandono del objetivo político contenido en la doctrina, en la reforma y en la praxis tributarias, no significó el total abandono del liberalismo fiscal, sino más

³² *Memoria*, 1869, p. 1009.

³³ Carmagnani, 1983, pp. 308-309.

bien una diferente interpretación y aplicación de los criterios informadores presentes en el proyecto fiscal liberal.

Mientras en los decenios precedentes a 1892 el proceso reformador de las finanzas federales articula la función hacendaria con la función política, incrementando tanto los ingresos federales como el control directo sobre las regiones, a partir del último decenio del siglo XIX prevalece casi exclusivamente la función hacendaria. Como resultado, los estados de la Federación recobran una buena parte del poder fiscal perdido entre 1875 y 1892.

El predominio de la finalidad hacendaria sobre la finalidad política tuvo consecuencias significativas para la economía y para el Estado. La mayor importancia de la función hacendaria se hace sentir mediante una mayor exacción fiscal sobre los sectores productivos nuevos, como la minería y la producción manufacturera, mientras que no afectó a los sectores productivos tradicionales, como la agricultura, exentos de cualquier impuesto. Al mismo tiempo, la imposibilidad de la Federación de controlar el proceso de exacción de los impuestos internos en las diferentes áreas del territorio nacional, por medio de un cuerpo de funcionarios, favoreció la persistencia de formas tradicionales que permitieron a las regiones recuperar buena parte del poder fiscal perdido entre 1875 y 1892.

Los resultados de nuestro análisis nos permiten ver en términos del proceso la interacción esencial del Porfiriato que Katz acertadamente caracteriza como “the achievement of internal stability (the Pax Porfiriana) and the emergence of an effective and powerful Mexican state. These developments in turn were inextricably linked to the economic development of the country”.³⁴ En efecto, partiendo del sistema hacendario, que constituye un óptimo indicador de la interacción entre economía y Estado, podemos notar que la vinculación entre crecimiento económico y desarrollo estatal se estanca a partir de 1893 cuando, por medio de un acuerdo entre la Federación y los estados, se definen dos esferas fiscales independientes entre sí, la de la Federación y la de los estados, con el resultado de dar vida a dos sistemas hacendarios en constante conflicto e incapaces de evolucionar hacia un sistema único, nacional.

La inercia fiscal de los últimos decenios del porfiriato no es sin embargo atribuible a una pura y simple oposición de naturaleza económica de la clase propietaria, pues la resistencia a los impuestos internos depende de que

³⁴ Katz, 1984, IV, p. 35.

ellos son vistos y sentidos como “una invasión en el régimen interior de los Estados”, una “flagrante violación de sus derechos soberanos” que “no sólo mata la soberanía local, sino que hace imposible la vida de los Estados”.³⁵

La clase propietaria, con excepción de la minoría que empieza precisamente en este periodo a identificarse con una clase dirigente nacional, se opone a la federalización del sistema hacendario, no tanto por temor de ver afectados sus intereses económicos, sino más bien porque tiende a seguir identificando sus múltiples intereses, que son a la vez económicos, políticos, sociales, regionales e incluso culturales y étnicos, con la región, con el estado en el cual viven. Como sugiere acertadamente Alan Knight, esta pluralidad de intereses, que él caracteriza como étnicos, regionales, ideológicos, de clase y de clientela, deben ser “taken together, in various combinations, and with no single allegiance necessarily prevailing over all others (even ‘in the last analysis’)”, y se presentan en varias combinaciones en todos los mexicanos, al condicionar “their political conduct during the years of revolution”.³⁶ Estos intereses favorecieron la formación de una cultura política en la clase propietaria de tipo *notabiliar*. Esta cultura política de notables, que ve la Federación como una realidad remota, una abstracción, es la principal responsable de la progresiva pérdida de importancia de la función política presente en el sistema fiscal hasta 1892, función que habría permitido implantar un sistema fiscal único, federal, fundado en la igualdad y en la impersonalidad del impuesto.

El Porfiriato no logra entonces romper, como lo hubiera deseado, una tradición cultural de larga duración capaz de saldar en un todo único los intereses y las lealtades de la clase propietaria. A lo más, el Porfiriato obtiene la concesión de que la Federación dé vida a un sistema fiscal con funciones exclusivamente hacendarias. Se entrevé así cómo detrás de la imposibilidad de crear una esfera única, federal, se esconde la escasa difusión que tuvo en la mayoría de la clase propietaria la noción, difundida por todos los medios a su alcance por el gobierno, de que el Estado federal es el que organiza y representa a la nación. Para la mayor parte de la clase propietaria, el Estado federal sigue siendo un mal menor y no, como lo hubiera deseado el corpus doctrinal liberal, un bien con poderes limitados pero efectivos.

³⁵ Colección, 1879, p. 58.

³⁶ Knight, 1986, 1, p. 2.

BIBLIOGRAFÍA

- Calderón, Fernando R.
 1973 “La vida económica”, en *Historia moderna de México. La República restaurada*, México, Hermes, vol. II.
- Carmagnani, Marcello
 1983 “Finanzas y Estado en México, 1820-1880”, en *Ibero-Amerikanisches Archiv*, 9, 3/4, pp. 279-317.
 1984 “Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano”, en *Problemas de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica*, Bonn.
- Colección*
 1879 *Colección de artículos publicados en el periódico Fonógrafo*, Veracruz.
- Conferencia*
 1884 *Conferencia de los representantes de los estados*.
- Cosío Villegas, Daniel
 1955 *Historia moderna de México. La República restaurada*, México, Hermes, vol. II.
 1973 *La constitución de 1857 y sus críticos*, 2a. ed., México, Secretaría de Educación Pública (Sep Setentas, 98).
- Covo, Jaqueline
 1983 *Las ideas de la Reforma en México (1855-1861)*, México.
- Cuentas
 s.f. *Cuentas del Tesoro, 1892-1893, 1900-1901*, México.
- Gloner, P.
 1896 *Les finances des États-Unis Mexicaines*, Berlín.
- Guerra, Françoise-Xavier
 1985 *Le Mexique. De l'Ancien Régime a la Révolution*. París, L'Harmattan, 2 tomos.
- Hale, Charles A.
 1968 *Mexican Liberalism in the Age of Mora, 1821-1853*. New Haven, Yale University Press.
- Iniciativa*
 1869 *Iniciativa que la Secretaría de Estado y del despacho de Hacienda dirige*, México.
- Katz, Friedrich
 1984 “México: Restored Republic and Porfiriato, 1867-1910”, en *Cambridge History of Latin America*, vol. IV.

Knight, Alan

1985 "El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación)", en *Historia Mexicana*, vol. XXXV, I (137).

1986 *The Mexican Revolution*, Cambridge, Cambridge University (Cambridge Latin American Studies, 54-55, vol. I).

Luna Parra, Pedro

1911 *Los impuestos en México*, México.

McCabel, Walter Flavius

1921 *The Public Finances of México*, Nueva York y Londres, Harper and Brothers Publishers.

Memoria

1900 *Memoria de Hacienda, 1899-1900*, México.

Memoria

1863 *Memoria de la Secretaría de Hacienda, 1886-1887*, México.

Memoria

1868 *Memoria del ministro de Hacienda, 1868*, México.

Memoria

1870 *Memoria que el secretario de Hacienda y Crédito Público presenta, 1869*, México.

Ocampo, Melchor

1901 *Escritos políticos*, México, vol. II.

Rabasa, Emilio

1976 *La Constitución y la dictadura*, México, Editorial Porrúa.

Reyes Heróles, Jesús

1957-1961 *El liberalismo mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Valdés Flaga, Pedro

1912 *Compilación de las leyes del timbre*, México.

Zarco, Francisco

1956 *Historia el Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*. Estudio preliminar de Antonio Martínez Báez. Índices de Manuel Calvillo, México, El Colegio de México.

1957 *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*. Estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús, México, El Colegio de México.

FEDERACIÓN Y ESTADOS: ESPACIOS POLÍTICOS Y RELACIONES DE PODER EN MÉXICO (SIGLO XIX)*

La periodización tradicionalmente aceptada divide la entera parábola del Estado liberal en cuatro periodos: la Reforma (1855-1861), el segundo Imperio (1861-1867), la República restaurada (1867-1876), y, finalmente, el Porfiriato (1876-1910). Esta periodización describe bastante mal la evolución del Estado liberal mexicano ya que, esencialmente, tiende a ver solamente dos momentos liberales, el de la Reforma, caracterizado por un proyecto liberal que encuentra su momento culminante en el Congreso Constituyente (1857), y aquel de la República restaurada, caracterizado por una primera realización del proyecto liberal. El Porfiriato y, con mayor razón, el segundo Imperio de Maximiliano son al contrario, la negación del liberalismo con el resultado que el liberalismo mexicano habría tenido una duración inferior a los tres lustros.

VIEJOS Y NUEVOS ACTORES Y NUEVAS PRÁCTICAS POLÍTICAS

Si se reflexiona sobre el juicio historiográfico implícito en la periodización tradicional nos damos cuenta que tiende a interpretar el liberalismo como una manifestación del espíritu universal, caracterizado por una triple negación: de la herencia española, de la herencia india y del catolicismo, más bien que como una interacción de influjos ideológicos externos y peculiaridad nacional.

Si la interacción fundamental acontece en la ideología externa y la realidad nacional, el liberalismo mexicano, como todos los liberalismos, no se presenta ahora como un programa estructurado sino más bien como un conjunto de proyectos políticos, sociales, económicos, y culturales formulados paralelamente pero realizados según las exigencias del contexto histórico. En efecto, mientras las dimensiones políticas y militares tie-

* Escrito en colaboración con Elisabetta Bertola y Paolo Riguzzi.

nen un predominio casi total en el periodo 1855-1876, las dimensiones institucionales, sociales, y económicas parecen, al contrario, dominar en el periodo sucesivo, o sea entre 1876 y 1910.

Esta rápida descripción, sin embargo, nos proporciona bien la idea de esto que integra el arco temporal liberal completo, y que ha sido definido como un liberalismo constitucional, caracterizado por la tensión entre la limitación constitucional del poder y los dictados de un Estado reformista fuerte. Esta tensión esencial recorre toda la segunda mitad del siglo XIX pero tendería progresivamente hacia un reforzamiento del polo estatal, minimizando en consecuencia, el peso del polo de la limitación constitucional del poder, esto es de la libertad. En este sentido el mayor peso de las dimensiones reformistas institucionales y económicas, después de 1876, reforzarían la idea, presente en todos los análisis históricos, de la liquidación del liberalismo en el curso de las numerosas presidencias de Porfirio Díaz.

Una revisión de la era liberal que recupere, por una parte, las interacciones que activan y dan continuidad al liberalismo y, por la otra, describan la evolución de su tensión esencial, debe tener en cuenta la constitución real de México en los años de la década de 1850, entendida como las relaciones reales de poder capaces de activar el proceso liberal pero también capaces de contrastarlo o de retardarlo. Si se parte de esa constitución, se puede decir que el proceso liberal no nace de la oposición a un proceso no liberal, conservador, sino que es sobre todo una alternativa a la crisis del *ancien régime* que, iniciada al final del siglo XVIII, habría terminado alejando de las ideas monárquicas no sólo una parte de los “notables”, sino que también habría resquebrajado progresivamente el viejo orden jerárquico informal colonial que había sido recién tocado por la independencia de España (1821). Dicho en otras palabras, en los años de la década de 1850 el liberalismo aparecía a un sector de los notables mexicanos como la posibilidad de dar vida a un nuevo orden capaz de garantizar y reimpulsar su centralidad política para evitar la agudización de la conflictividad interna y del expansionismo norteamericano que podrían disolver las lealtades personales o regionales existentes en el espacio geohistórico mexicano.

La búsqueda de una nueva centralidad a partir de la construcción de un nuevo orden, que no negase totalmente la matriz hispánica, favorece también la adhesión al liberalismo de los componentes de los notables moderados que se reconocían en los principios republicanos negados en

los años de la década de 1860 por la intervención francesa. De este modo en estos años el liberalismo es visto como el remedio extremo de las desgracias nacionales no sólo porque era lo mejor que proponía el contexto ideológico internacional e interno sino también porque ofrecía a las clases dominantes la posibilidad de encontrar en su interior aquella colaboración política y cultural que debería existir entre personas que tenían intereses sociales y económicos comunes. Este proceso de colaboración fuertemente condicionado por la crisis del viejo orden terminará dando al liberalismo mexicano la característica de ser no sólo un liberalismo constitucional sino también, y sobre todo, “notabiliario”.

A imagen y semejanza de otros liberalismos moderados, el mexicano toma, sin embargo, distancia del conservadurismo ya que niega que los principios organizadores de la sociedad y de la política deban ser jerárquicos y tiende a reformar la sociedad y refundar la política. Se trata por este motivo, de un liberalismo moderado que es también y sobre todo reformador ya que tiende a reconocer los actores sociales anteriormente excluidos y a transformarlos en actores políticos. Refiriéndose al pacto social y al jusnaturalismo, los liberales establecen, a diferencia de cuanto había ocurrido en la primera mitad del siglo XIX, una total identidad entre nacionalidad y ciudadanía, introduciendo el sufragio universal. De este modo se extienden los derechos políticos a los estratos intermedios que habían proporcionado una contribución relevante a la lucha contra la invasión norteamericana, primero, y la francesa, después.

La extensión de los derechos políticos a los estratos intermedios transformó una serie de nuevos actores sociales y más precisamente a los comerciantes, a los mineros, a los maestros, a los ganaderos, a los profesionales, en actores políticos, integrando en consecuencia en la nueva sociedad política a todos los estratos que se habían formado, especialmente en las áreas centro-septentrionales del país, como consecuencia de la reorganización productiva y comercial ocurrida por efecto del estancamiento de la economía internacional en el periodo comprendido entre 1815 y 1840.

El liberalismo profundiza por este motivo, sus raíces en dos cuerpos sociales, los notables y los estratos intermedios. Para los primeros se trataba de no perder el liderazgo, para los segundos de obtener el reconocimiento de los derechos políticos. Para ambos se trataba de dar vida a un sistema de garantías que no estorbara su crecimiento social. Es quizá a partir del diverso apoyo que reciben de estos dos segmentos que

se puede ver la lucha inicial entre liberales doctrinarios —“puros”— y liberales moderados.

La alianza de intereses entre notables y nuevos actores sociales es hecha posible por otro elemento en común: sus intereses son esencialmente locales o cuanto más regionales. La gran diferencia entre ambos, observable indirectamente por la casi total ausencia de estudios, viene dada por el diverso grado de arraigo social puesto que los notables son una creación del setecientos, y el estrato intermedio es, al contrario, mucho más reciente. Además mientras los notables logran ser al mismo tiempo un sector rural, en cuanto poseedores de haciendas, y un sector urbano, en cuanto comerciantes o profesionales, los sectores nuevos son urbanos (comerciantes, mineros, artesanos) o rurales (rancheros, pero también hacendados) pero nunca ambos. Es esta semejanza y diferencia entre notables y nuevos actores sociales que nos ayuda a comprender la importancia lograda en el curso de la primera mitad del siglo XIX por la dimensión local, reforzada no sólo por la reorganización económica sino también por la casi ausencia de un poder central digno de este nombre. Es esta fuerza de las autonomías locales la que mejor expresa la novedad ocurrida en el primer medio siglo, que se manifiesta en la multiplicación de municipios y de consejos municipales, contraponiéndose a la organización tradicional de los notables, caracterizada al contrario por la dominación política del campo a partir de las capitales provinciales.

El liberalismo resuelve la discordia entre autonomías municipales, deseadas por los nuevos actores sociales, y capitales provinciales, sede de los notables, identificando ambas como las organizaciones intermedias que, según el liberalismo moderado de Benjamin Constant —el pensador político seguramente más leído por los liberales mexicanos— deberían representar el polo de la libertad política. A las dos organizaciones, reconocidas como naturales, se debería atribuir una igual representación. De esta manera no sólo se alargaban los derechos políticos de los nuevos ciudadanos sino que además se les garantizaba una representación política en los ámbitos local, regional y federal.

Es a partir de esta nueva organización de la política deseada por el liberalismo, que se alcanza a comprender cómo fueron progresivamente elaboradas las nuevas prácticas políticas. La más novedosa, como ya habíamos tenido ocasión de mencionar, es aquella de la extensión del sufragio a todos los mexicanos de edad variable, según los estados del país y el esta-

do civil, entre los 18 y los 25 años, los cuales votaban públicamente por un elector que a su vez debía elegir al gobernador y a los diputados regionales así como a los diputados federales, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y al Presidente de la República. Al contrario las elecciones municipales acontecen eligiendo directamente al presidente y a los consejeros municipales.

Esta nueva práctica política terminaba no sólo con la transformación de los nuevos actores sociales en nuevos actores políticos, sino también con la ruptura del monopolio que hasta ahora los notables habían ejercido totalmente mediante la exclusión de los estratos nuevos de la vida política local y regional. Se establece así un empalme entre los sectores altos y los sectores bajos de la sociedad que terminaba no sólo con la ampliación de la base social del liberalismo sino también con la legitimación del nuevo Estado liberal en formación.

El nuevo orden liberal transformó el poder informal y difuso presente en los pueblos, municipios, ciudades secundarias y terciarias, dando vida a poderes institucionales que se traducían en jerarquías políticas reguladas a partir del intercambio exclusivamente político entre viejos actores —los notables— y los nuevos actores —los nuevos notables. El resultado final es la institucionalización de una pluralidad de poderes ninguno de los cuales está, sin embargo, en condición de dominar a los otros, de manera que la concordia se logra por medio de alianzas, acuerdos, definidos una y otra vez y estipulados entre los notables, los nuevos actores políticos y entre notables y nuevos actores políticos en un contexto esencialmente regional. La importancia de este contexto es tal, por ser explícitamente reconocido por la Constitución subrayando que la soberanía “reside esencialmente y originalmente en el pueblo” el cual la ejercita delegándola a los “poderes de los estados para esto que concierne a su régimen interno”. De este modo, se termina reconociendo que el intercambio político entre los actores encuentra como referente el orden interno de las regiones, de los estados, y en consecuencia que ello debe ocurrir por medio de las designaciones y elecciones de los municipios, de las asambleas regionales y del gobernador, utilizando al máximo para tales intercambios todos los recursos a su disposición (redes clientelares, lealtad de pueblos, confraternidades, logias masonicas, etc.) con excepción de la guerra.

Si bien el nuevo orden liberal fue capaz de equilibrar la tensión entre libertad y poder en el contexto regional, se demostró en esta primera fase,

mucho menos capaz de reintegrar a las regiones —los estados— en la Federación. En efecto, a la fuerte expansión de las autonomías regionales en cuanto únicas depositarias de la soberanía popular se contraponen la creación de un poder central, federal, extremadamente débil, al cual son delegadas las funciones no pertenecientes al régimen interno de los estados, con el resultado, como se lee en la Constitución que sus facultades son exclusivamente aquellas “expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales” mientras aquellas no expresamente concedidas “se intentan reservar a los Estados”. El Estado federal es por este motivo identificado no tanto como un Estado, sino más bien como un conjunto de personas electas en cuanto representantes de los poderes regionales y de personas nominadas por el presidente —los secretarios de Estado— que desarrollan funciones precisas. En último análisis, el poder federal en esta primera fase del liberalismo es el prolongamiento de los estados en un campo político neutral, abierto a todos los intereses regionales, en el que se desarrollarán vez por vez los intereses y los compromisos necesarios que harán posible la convivencia en el espacio mexicano de los diversos intereses regionales. A la Suprema Corte le es reconocido el derecho de garantizar la libertad de los individuos amenazados por los poderes, pero sobre todo, de garantizar la soberanía de los estados contra las posibles interferencias del poder federal.

Aunque el poder federal reúne las condiciones de un Estado mínimo liberal, en México es un Estado fuertemente condicionado, por no decir dominado por las representaciones de los estados, ya que las facultades concedidas al presidente son esencialmente aquellas de promulgar, y hacer ejecutar las leyes aprobadas por el Congreso, nominar y destituir a los secretarios de Estado y a los agentes diplomáticos, nombrar pero con la aprobación del Congreso, a los oficiales superiores del ejército y de la marina, dirigir la política exterior, convocar el Congreso a sesiones extraordinarias pero con el consenso de la diputación permanente, es decir por una comisión permanente nombrada por el Congreso e integrada por un diputado por cada estado de la Federación.

El poder federal asume por este motivo la característica de un poder no autónomo, con funciones delegadas por los poderes regionales y vigilado por un Congreso nacional que está esencialmente integrado por representantes regionales. Estamos de este modo, en presencia de un poder central no sólo mínimo sino además, y esto constituye su peculiaridad en

esta primera fase liberal, de un poder silencioso, o sea un poder reconocido sólo jurídicamente.

No es entonces casual que retomada la vida normal fuera convocado un plebiscito según el cual el presidente solicitaba la transformación del parlamento monocameral en bicameral, con la agregación del Senado, la introducción del veto suspensivo sobre las primeras decisiones del Poder Legislativo, la reducción del poder de la comisión permanente en la convocación de las sesiones extraordinarias del Parlamento, y, finalmente, la institucionalización de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Estas reformas, aprobadas en 1867 y transformadas en normas constitucionales en 1874, deberían dar eficacia política al poder federal por la vía de la agregación de tres nuevas facultades: la posibilidad de intervenir en las regiones, el derecho de iniciativa y de insistencia en la formación de las leyes, y el derecho de iniciativa en la convocación extraordinaria del Parlamento. En otras palabras, la reforma de 1874 hizo efectivo el poder federal y lo identificó más claramente con el presidente de la República, reduciendo así las tendencias parlamentarias presentes en la Constitución de 1857.

Si se recorre el proceso histórico de la primera fase liberal, se puede decir que el elemento desencadenante que hará triunfar al liberalismo es identificable en la disgregación ocurrida en el viejo orden jerárquico de origen colonial que favoreció la alianza en los niveles local y regional de los viejos actores sociales y políticos, los cuales pretendían no perder el liderazgo político, y los nuevos actores sociales, que reivindicaban una mayor participación política. Esta alianza tiende progresivamente a hacer propia la idea de libertad política del liberalismo, dándole sin embargo, un contenido esencialmente local y regional, que permitirá la activación del intercambio político entre viejos y nuevos actores por medio de la equiparación de las diversas bases de consenso de cada actor político. El liberalismo se convertirá a partir de este momento, en la década de 1860, en una fuerza expansiva capaz también de atraer a los notables de idea monárquica, liquidando de esta manera la discordia secular entre monarquía y república. Este contenido de libertad presente en la fase inicial del liberalismo es además observable en el espíritu anticorporativo que se traducirá en las Leyes de Reforma que abolirán la inmunidad eclesiástica y las “corporaciones” indias (1855-1856).

El contenido inicial de libertad arriesgaba sin embargo, con diferenciar demasiado a los estados que habrían terminado convirtiéndose en

prisioneros de su propia autonomía, amenazados con destruir uno de los contenidos más significativos y populares del primer liberalismo: la defensa de la identidad mexicana de las amenazas externas, formada durante la lucha contra los norteamericanos y los franceses. Para evitar la disolución de la unidad nacional se creó, una vez reestablecida la paz, un poder central —federal— al cual también reconociéndole funciones mínimas le es asignado un papel de *primus inter pares*.

En términos más generales, encontramos entonces que en la fase inicial del liberalismo se constituye una nueva legitimidad fundada sobre un extendido sector de los notables, capaz de representar en términos no solamente sociales a las diversas lealtades. Las elecciones en ocasión de la renovación de los poderes regionales y de los poderes federales, son la oportunidad de verificación pacífica de la coherencia de las nuevas prácticas políticas activadas por el naciente liberalismo.

PODERES Y PODER: EL LIBERALISMO TRIUNFANTE

La imagen historiográfica tradicional ve el largo periodo de gobierno de Porfirio Díaz como la negación del liberalismo y la afirmación de un Estado fuerte, dictatorial. En oposición a esta imagen tradicional se está afirmando otra que ve el Porfiriato como el régimen de un caudillo liberal, unificador de los múltiples caudillos y caciques regionales, en grado entonces de integrar a la mayoría de los actores sociales con capacidad de desarrollar una actividad política en un complejo sistema de vínculos políticos. Se trataría entonces, de un régimen liberal capaz de desarrollar una acción centralizadora de los diversos poderes regionales y, en consecuencia, una forma anómala de liberalismo puesto que desarrolla exclusivamente uno de los polos de la tensión liberal, aquel del poder. El Porfiriato no sería entonces sino una diversa continuación de una política de centralización, inaugurada por el presidente Sebastián Lerdo de Tejada (1872-1876), el cual había incrementado, como ya se mencionó en el párrafo precedente, el poder federal.

Tanto la interpretación tradicional como aquella más reciente, no dan ninguna importancia a la fuerte reacción anticentralista que se desarrolló en los primeros años de la década de 1870 y que se convirtió en el elemento fundamental para la victoria de Díaz, haciendo además posible su elec-

ción a la Presidencia de la República (1877). De hecho, los puntos que justifican la insurrección eran ampliamente compartidos por todos los liberales anticentralistas: no reelección a la Presidencia y reconocimiento de las autonomías municipales. Originados entonces, por una reacción anticentralista, los gobiernos de Díaz debieron desarrollar una estrategia diferente para reforzar la esfera federal, que no mellara mínimamente la esfera regional y sin incrementar, como estaba sucediendo entre 1872 y 1876, las funciones asignadas por la Constitución a la Presidencia y que eran de naturaleza financiera y de naturaleza política. En este sentido, la gran innovación del primer Porfiriato ha sido aquella de hacer posible una efectiva tensión entre el poder federal y la libertad de las regiones y de los municipios.

La otra gran innovación, valorizada por el Porfiriato, está constituida por la nueva posición del conflicto entre liberales y conservadores en la sociedad mexicana. Este conflicto era interpretado como el eje sobre el cual se habían movido los acontecimientos mexicanos a lo largo del siglo XIX. Viajeros europeos, representantes diplomáticos, intelectuales y políticos mexicanos estaban de acuerdo en atribuirle una centralidad absoluta. Así el Porfiriato pudo presentarse como la etapa de la extinción y de la definitiva superación del conflicto gracias al progreso material y al nuevo orden político.

En un proceso desarrollado entre mediados de la década de los setenta y el decenio siguiente, el liberalismo mexicano fue impulsado a ser el instrumento orientado hacia la completa integración de las viejas facciones, ex imperiales, conservadores, católicos, liberales disidentes, dando vida a un escenario político que reunió a todos los notables. Se configuraba así una interpretación sincrética del liberalismo que, no encontrando más antagonistas, llevó a la creación de una ideología simbolizada en la definición de “desarrollo natural y espontáneo de la conciencia humana”. No casualmente la cultura política del nuevo liberalismo provocó una escisión conceptual de la Constitución de 1857, vista ahora como fruto de una dimensión ortodoxa doctrinaria desvinculada de la constitución material del país, reformulando por lo tanto el papel político de la misma.

La nueva fase liberal tendía a reducir la fuerte conflictividad que había caracterizado la fase del liberalismo emergente, y a garantizar la paz interna y el progreso económico del país. El régimen liberal entre los años 1870 y 1890 está, por este motivo, dotado de una serie de características que lo

configuran como un liberalismo triunfante. Porfirio Díaz, como otros exponentes de la segunda generación liberal, sabía que la consolidación del libexalismo dependía en buena medida de la capacidad de crear un poder federal real, portador de valores laicos, tendencialmente independiente de los poderes regionales y garante de la libertad conseguida en el decenio precedente. Para alcanzar estos objetivos claramente liberales, el Estado federal debería dotarse, paralelamente, de los medios financieros necesarios que le permitieran desarrollar un mínimo de estructuras en el interior del territorio nacional y al mismo tiempo apoyar todas las iniciativas que favorecieran el empalme de los intereses regionales con los intereses de la Federación.

La búsqueda de una base financiera federal se realizó respetando no sólo la amplia autonomía financiera de los estados sino también sin penalizar la expansión del comercio exterior con nuevos impuestos y las nuevas relaciones con los centros financieros externos. Procediendo de esta forma, el segundo liberalismo desarrolló el proyecto delineado esencialmente por el primer secretario de Estado de Hacienda de la República restaurada, Matías Romero, que preveía el incremento de las entradas y la reducción del gasto público en modo de igualar las balanzas del Estado y utilizar los recursos federales para promover indirectamente el crecimiento económico. El diseño porfiriano logra concretarse puesto que entre 1876-1877 y 1892-1893 las entradas federales pasan de 17.2 a 38.6 millones de pesos debido no tanto al incremento de la participación de los derechos aduaneros que disminuyen, pasando de 69.6 a 54.8 por ciento sino más bien por el incremento de las entradas internas que a su vez pasan de 2.4 a 11 millones de pesos, es decir, duplican su participación en las entradas federales totales pasando del 14 al 28.6 por ciento.

El crecimiento de los recursos no es entonces el resultado de la expansión de las exportaciones y de las importaciones, sino también y sobre todo, de la capacidad del gobierno de administrar mejor los impuestos aduanales y las tasas indirectas internas. Significativa es en este sentido la racionalización típicamente liberal de las tasas internas sobre el consumo. Las mayores entradas federales fueron acompañadas por una disminución del gasto público con el resultado que este último disminuye su participación sobre el producto interno bruto de 11.2 a 8.9 por ciento entre 1877 y 1895. El gasto federal se orientó en un primer momento hacia el personal federal y en un segundo momento, a partir de 1885, hacia la amortización

de la deuda pública. Si se observa con mayor atención el gasto federal para el personal se aprecia que aumenta de 12.5 millones de pesos (72.6% de las entradas totales) a 20 millones de pesos (48.7% de las entradas totales) entre 1877-1878 y 1892-1893 respectivamente, pero mientras el gasto para el personal militar permanece igual, 10 millones de pesos, aquél para el personal civil aumentó de 2.5 a 10 millones de pesos, es decir 300%, entre 1877 y 1892-1893.

A falta de estudios específicos concernientes a la estructura financiera del Estado y de la burocracia federal, las escasas informaciones a nuestra disposición indican que la fuerza privilegiada del régimen no la constituían los militares sino la burocracia civil. Podemos así hablar de un proceso de desmilitarización de la sociedad que se manifiesta fundamentalmente a fines de la década de 1880: reducción o estancamiento de los gastos militares, disminución de los efectivos, fraccionamiento de las zonas militares, marginación de los caudillos y en general un alejamiento del ejército de la escena política. La fidelidad al ejército fue asegurada mediante una gestión patrimonial de los gastos asignados a los comandantes militares que los administraban autónomamente. Viceversa, la expansión de la burocracia amplió probablemente el consenso de los estratos medios urbanos hacia el régimen, en modo especial aquellos de la ciudad de México.

Se puede entonces pensar que la creación de una esfera financiera propia del Estado federal constituye uno de los objetivos alcanzados no obstante los reducidos márgenes institucionales y la oposición de los intereses regionales. El Estado federal logró así no disgustar a los militares, mejorar su imagen internacional regularizando la deuda pública y, finalmente, construirse una base de consenso social, representada por los estratos medios urbanos que vieron así recompensada su adhesión al liberalismo.

Creemos que es, sin embargo, un error pensar que gracias a su nueva fuerza económica el Estado federal consiguió progresivamente eliminar las autonomías regionales. De actuar así, el Estado federal habría entonces asumido aquella dimensión tiránica que ningún liberal, ni siquiera Díaz, quería que asumiera.

Por el lado de los estados se ejercitaba una dimensión de autonomía y de resistencia no despreciables, siendo indicios suficientes la oposición a un sistema federal de instrucción pública, así como la indisponibilidad a comunicar los datos de sus propios presupuestos a la Federación, o acatar el mandato constitucional de la abolición de las alcabalas. En efecto, no se

trataba de destruir la autonomía regional y la organización social no jerárquica que la fundamentaba, sino más bien de reportar hacia el centro, hacia la nación en construcción, las lealtades regionales, atribuyendo a esas últimas un valor igual a aquel atribuido a la lealtad hacia la patria, es decir hacia México.

La novedad debe ser al contrario, buscada en el hecho que en esta segunda fase coexisten y se intersectan, por primera vez en la historia de México, las dos dimensiones, sin dar origen, como en el pasado, a fuertes contrastes. La constitución de una esfera financiera propia de la Federación se realizó en estrecha vinculación con la creación de una esfera política real, propia del Estado federal. De esta manera, como había ocurrido para la esfera financiera, ni siquiera aquella política debería convertirse en autónoma dado que habría sido considerada ilegítima toda vez que la Constitución establecía, como se ha dicho, que la soberanía era un atributo del pueblo que la depositaba en los estados.

La fase expansiva del liberalismo se apoyaba en una alianza entre los poderes regionales guiada por un potentado de la región de Oaxaca, Porfirio Díaz, con el objetivo de impedir, como había intentado hacer Lerdo de Tejada, la creación de una esfera autónoma federal. Esta alianza debería ser preservada aunque el mismo Díaz se diera cuenta de la dificultad práctica de hacer coexistir la instancia federal con las instancias regionales a menos de recurrir a una praxis que sin afectar los principios constitucionales mostrara a los poderes regionales las ventajas de asignar al gobierno federal el papel de entidad superior, de garante de las autonomías regionales y, finalmente, de incentivador de los legítimos intereses económicos y sociales regionales.

La misma Presidencia de la República está directamente comprometida en una intensa actividad de organización y promoción de las posibilidades económicas del país que se materializa poniendo en contacto a los gobernadores de los estados con los inversionistas extranjeros. Es una atenta obra de mediación de intereses para favorecer el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos de los estados con el fin de que ninguno de ellos sea excluido de los beneficios de los cuantiosos negocios que interesan en estos años la vida económica de México. El mismo Presidente por el cargo que desempeña y por el prestigio que lo acompaña se hace personalmente garante de este proyecto económico mientras su clase política es el agente.

El objetivo último no era por lo tanto, transformar el viejo equilibrio sino más bien reequilibrar las tensiones esenciales con una nueva y mejor articulación entre poder federal (Presidencia y secretarios de Estado), poderes regionales (gobernadores y asambleas regionales), y poderes locales (municipios), atribuyendo al Parlamento (Cámara de Diputados y Senado) un nuevo papel, de intermediación. Hasta la década de 1890, y es oportuno afirmarlo, no se encuentran excepto en raras ocasiones, intervenciones federales directas en la esfera propia de los estados y más concretamente tentativas de control sobre los municipios y las autoridades regionales intermedias (jefes políticos) a la vez que se observa la afirmación de dos esferas independientes, la de los estados y la del Estado federal. En última instancia, la expansión del liberalismo da efectividad al dictado de la Constitución de 1857.

Lo que la Constitución no preveía y dejaba en consecuencia a una libre regulación era la relación entre las dos esferas independientes y es justamente este proceso de regulación la obra estatal más significativa del Porfiriato. Es muy probable que la idea de hacer efectivamente independientes a los estados y la Federación sea el resultado del hecho que los caudillos regionales fueron los verdaderos protagonistas de la revuelta de Tuxtepec, debiendo en consecuencia Porfirio Díaz de confirmarlos en sus papeles y cargos. Esta reconfirmación de los caudillos como gobernadores es sin embargo, el resultado de un hecho nuevo: el intercambio político según el cual todos los gobernadores deben demostrar lealtad hacia el poder central y quien intente romper este vínculo debería enfrentarse a las facciones regionales opositoras que podrían gozar del apoyo del gobierno federal.

En uno de los mejores estudios disponibles, se tiende a ver a los poderes regionales como una realidad no conflictiva por el hecho que ellos se apoyan sobre redes clientelares comunicantes. De esta manera se termina subvaluando la adquisición más significativa del liberalismo inicial caracterizada por la activación de una pluralidad de actores políticos capaces, en consecuencia, de establecer las alianzas políticas consideradas oportunas no sólo para el interior de las regiones sino también para su exterior, comprendida por lo tanto la eventual alianza con el poder federal. De esta manera se terminan escindiendo los intereses económicos y sociales de los intereses políticos dando lugar a facciones y a luchas de facciones que terminan con la exclusión de la lucha armada.

A diferencia del periodo precedente, las luchas entre facciones en el interior de las regiones entre los años 1870 y 1890 encuentran una mayor posibilidad de alianza con el poder federal por medio del único verdadero representante del gobierno federal, el comandante militar, que es nombrado por el presidente. El comandante militar se transforma así, en cuanto brazo armado del Ejecutivo, en el árbitro de los conflictos locales con el resultado que muchos de ellos se convierten en gobernadores de los estados. Se puede decir que el empalme entre la esfera federal y la esfera de los estados tiende a regularse, caso por caso, a partir de las tensiones existentes en el interior de las regiones en las cuales el poder federal, representado informalmente por el comandante militar, interviene como mediador con el resultado de que las regiones comienzan a empalmarse con el centro, con la Federación.

Las tensiones en el interior de los estados son difícilmente descriptibles por la total ausencia de estudios específicos. Esto no obstante, se puede pensar que algunas tensiones nacen por la no desaparecida rivalidad entre el poder de los notables tradicionales, que se organiza a partir de la ciudad, y el poder de los nuevos actores políticos, que se organiza a partir de los pueblos. Estos últimos tienden en estos 20 años a expandirse y a ser reconocidos como municipios para poder de esta manera dotarse de autoridades elegidas. Es significativo que las elecciones municipales, a diferencia de cuanto ocurre para las elecciones federales, no son indirectas sino más bien directas en todos los estados excepto para los estados de fuerte población india como Morelos, Puebla, Chiapas, y Tabasco. De este modo el poder local desea, así como le reconoce el Plan de Tuxtepec, reforzar la propia autonomía y con ella la de los notables locales que no son necesariamente ni exclusivamente los latifundistas. En efecto hasta la década de 1890 el poder de los gobernadores sobre las realidades locales es reducido, puesto que los jefes políticos locales son electos directamente en las regiones de Zacatecas, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Puebla o indirectamente en los estados de Durango, Aguascalientes, Hidalgo y Chiapas. En los otros estados son nominados por el gobernador.

El empalme entre la esfera federal y la esfera de los estados terminará con modificar la praxis de la designación de los gobernadores. Esta praxis no es claramente identificable ni en el nivel temporal ni mucho menos en el nivel nacional puesto que en la elección de los gobernadores los actores políticos son diversos, como diversos son los medios y los modos median-

te los cuales la intervención del presidente se concretiza. Entre la pluralidad de acuerdos posibles encontramos aquel que parte del gobernador saliente que presenta la candidatura de su sucesor poniendo en juego su propio peso político. El apoyo del Presidente se transforma así en la prueba del bienestar de la Federación mientras el apoyo de Díaz es un factor decisivo para combatir contra candidaturas adversarias. En este caso el papel del Ejecutivo es más activo puesto que crea la movilización en torno al candidato apelando a las varias fuerzas del Estado y, de manera particular, a las personas influyentes de los pueblos y de los municipios. Junto a estas dos formas nos encontramos con una tercera que involucra el poder central en cuanto promotor de un acuerdo de colaboración entre el gobernador saliente, el poder militar regional y los mayores notables del estado.

No nos parece posible afirmar que el mérito de Porfirio Díaz fuera el de liquidar los poderes caudillistas regionales o que el Porfiriato significara en muchas regiones la sustitución de viejos caudillos por nuevos. Ambas interpretaciones tienden a ver el poder regional como un poder exclusivamente clientelar y tendenciosamente centralizado en la capital regional, mientras que nos parece estar en presencia de realidades caracterizadas por poderes muy difusos. De aquí se deriva que el mérito del liberalismo triunfante fue el de establecer, apoyándose sobre luchas faccionales en el interior de las regiones, una relación más articulada entre Estado federal y estados, haciendo, en consecuencia, ambos poderes permeables a las exigencias federales y regionales. Esta separación y permeabilidad entre los dos poderes parte del mutuo reconocimiento que la legitimidad de ambas se apoya sobre el mismo principio, aquel de estar ratificados por el consenso electoral que lejos de ser democrático como hoy lo entendemos, garantiza la división entre sociedad y sociedad política que asegurará la paz liberal mexicana.

La articulación entre la esfera federal y la regional no se agota en el nivel de un acuerdo definido vez por vez entre la Federación y los estados en los cuales la Presidencia de la República desempeña el papel de mediadora y de promotora. Es a partir de este acuerdo que se delinea otro representado por el Parlamento. En la fase del liberalismo emergente el Parlamento, creado como unicameral, era concebido como la representación de los diversos poderes de los estados y, en consecuencia, debería servir para frenar la eventual expansión del poder federal. Esta situación tiende progresivamente a modificarse como consecuencia de la articulación que en parale-

lo ocurre entre gobernadores y presidente y que se configura como una interacción de desencuentro tendencial entre la Federación y los estados en el momento de la designación de los candidatos. Esta interacción está caracterizada por la tendencia de los gobernadores a contrariar las directivas del poder central y de obtener en cambio, una contrapartida que los retribuya por la aceptación de los candidatos propuestos por el presidente. La obra de vigilancia es desarrollada por el comandante militar subrayando así la existencia de una función de mediación política de los militares. Lentamente toma forma una praxis, que se consolidará a partir de la década de 1890, según la cual al gobernador que acepta las indicaciones del presidente se le reconoce el derecho al nombramiento de sus sustitutos o viceversa. Esta designación de los sustitutos es particularmente importante porque ellos tienen fuertes probabilidades de ser efectivos. La praxis es entonces aquella señalada por un gobernador a Díaz según la cual se “favorezcan los candidatos que deseamos aquí de acuerdo con las indicaciones de allá”.

De la relación entre Federación y estados en el nivel parlamentario tiende progresivamente a delinarse una nueva realidad: los miembros del Congreso también representando a los estados deben gozar del agrado presidencial favoreciendo así una praxis según la cual el Congreso es el campo en donde ocurren las mediaciones entre los intereses regionales y los intereses de la Federación.

Conviene agregar que durante el Porfiriato parece ampliarse la práctica de reservar puestos parlamentarios a un grupo de dignatarios federales independientemente de la representación regional. Los portavoces de los intereses de la Federación son los secretarios de Estado, representantes de la realidad social y económica de la capital: su mismo *cursum honorum* lo demuestra integrado como es por cargos estrechamente vinculados al poder federal y desarrollados en la capital en estrecho contacto con el presidente.

Si se reflexiona sobre las nuevas características del Estado liberal que se desarrollan inmeditamente después de las transformaciones ocurridas entre 1870 y 1890 nos damos cuenta de que la función racionalizadora y de conexión entre la esfera federal y las esferas regionales desarrollada por las prácticas políticas liberales tenía como centro la preservación e intangibilidad incluso simbólica de los ritmos de crecimiento económico y de progreso material de las cuales debían beneficiar todos o la mayor parte de los intereses notabliares regionales. Así, si el conflicto político amenazaba con

interferir los ritmos económicos, se afirmaba entonces la legitimidad de la intervención federal.

De este modo se garantizaba la permanencia de la tensión Federación-estados que los liberales veían como la tensión esencial para garantizar la libertad y al mismo tiempo hacían complementaria la dualidad Federación-estados garantizando así la idea de que la nación es una sola. Indudablemente es en la esfera federal, transformada en un poder real, dotada de una propia esfera financiera y de una propia esfera política, que encontramos la mayor novedad de este periodo. Esto no obstante la esfera federal no logró ser autónoma puesto que su independencia y sobrevivencia dependían exclusivamente de su capacidad de compromiso, de mediación y de acuerdo informal con la esfera de los estados.

EL LIBERALISMO INERTE

El equilibrio alcanzado en el periodo del liberalismo triunfante apagaba las exigencias sociales, económicas, y políticas tanto de los sectores tradicionales cuanto de los sectores emergentes de las regiones, de las áreas urbanas y de las áreas rurales puesto que permitía a los primeros de no abandonar su liderazgo y a los segundos ver reconocido su papel de actores políticos y de ascender meritocráticamente en la escala de los notables. Un buen ejemplo de esta nueva realidad es observable en el Parlamento federal donde encontramos uno junto a otro a personalidades locales electas en sus estados, personalidades pertenecientes a los grandes grupos económicos, dignatarios federales para los cuales la curul constituye un complemento de su estatus, personalidades ilustres amigas o cercanas del presidente y, no en último lugar, a exponentes del mundo de la cultura. En último análisis el equilibrio alcanzado es de tipo notabiliario y el Parlamento en este sentido representa el honor, el prestigio, y la riqueza presentes en la sociedad mexicana. Este equilibrio era, sin embargo, por el hecho de no referir a prácticas institucionales, un equilibrio inestable pero abierto, susceptible por este motivo de ser puesto en discusión: ya sea por el poder federal, ya sea por los poderes regionales, puesto que ambos tenían sus propias raíces en la misma cultura política, aquella liberal que se define como una cultura abierta no sólo a los nuevos actores sociales, que reivindicaban un mayor papel político, sino también a los otros que, refiriéndose a una matriz cul-

tural ya no diferente, la católica, ven el nuevo orden liberal como una amenaza sino como una garantía.

Numerosos son los indicadores que nos dicen, a falta de estudios profundos, que el equilibrio en la década de 1890 es de naturaleza temporal. En la esfera financiera encontramos una nueva tensión entre Federación y estados determinada por la necesidad, considerada improrrogable, de abolir las aduanas internas y de crear las premisas para un único mercado nacional, así como había sido proyectado por los reformadores liberales de 1857, mientras en la esfera política, encontramos una nueva tensión entre Federación y estados, provocada por las reformas de las constituciones regionales ocurridas entre 1891 y 1894. Es muy probable que estas nuevas tensiones sean condicionadas por el nuevo contexto expansivo de la economía atlántica que influencia, sin determinarlos, los nuevos aspectos de la segunda parte del Porfiriato.

Si recorremos la evolución de la primera tensión, la financiera, vemos que ella surge por la necesidad, considerada fundamental por el poder federal, de liberar la circulación de las mercancías de los vínculos aduanales impuestos por los estados. La libre circulación no era, sin embargo, un hecho exclusivamente económico puesto que era visto por los poderes regionales, así como ocurrió durante el Constituyente y en el Parlamento en la década de 1870, como una restricción “a la soberanía natural de los estados”. Para alcanzar este objetivo, el Estado federal debe proponer un intercambio: reducir los impuestos federales sobre el consumo del tabaco, de los alcoholes, de los tejidos, y de algunos productos de lujo y de semilujo, a cambio de la abolición de los impuestos regionales. Para alcanzar este objetivo, se recurre a un mecanismo extraconstitucional, o sea convocar a una reunión de los gobernadores de los estados creando así el precedente de que ciertas materias escapaban a la competencia no sólo del poder federal sino también del Congreso. El intercambio sancionado en 1892 y ratificado por una reforma constitucional en 1896, se traduce en una reducción de la esfera financiera federal puesto que le es impedido desarrollar uno de los principios esenciales de la fiscalidad liberal, los impuestos internos sobre los consumos. De este modo terminaba bloqueándose el proceso hacia la autonomía financiera del Estado que habría constituido la premisa para la evolución del liberalismo de los notables y para la reformulación del federalismo.

Un fenómeno de freno paralelo acontece en el nivel de la esfera política. Las reformas de las constituciones regionales, ocurridas entre 1891 y 1894 y

sobre las cuales no se dispone de ningún estudio, transformaron profundamente los poderes regionales puesto que en primer lugar, bloquearon la posibilidad de los pueblos de erigirse en municipios y, en segundo lugar, transformaron los cargos de los presidentes municipales, anteriormente electivos, en cargos de nominación por los jefes políticos. Estos últimos, a su vez, tienden a ser exclusivamente nombrados por los gobernadores y a asumir progresivamente aquellas características de arbitrariedad que encontramos descritas en numerosos ensayos y libros del periodo posrevolucionario. Se asiste ahora a una notable reducción de los márgenes de autonomía local que habían permitido al liberalismo triunfante dar vida a una articulación entre el poder federal y los poderes regionales, jugando sobre las luchas entre facciones regionales. Es probable que esta reducción relevante del poder local sea el resultado de un proceso que ve a los gobernadores buscar la expansión de su poder en la región no logrando expandirse extraterritorialmente. De esta manera, el espacio de libertad de los potenciales nuevos actores políticos desarrollados por efecto del crecimiento económico y la difusión de la instrucción pública, se reducirá notablemente. Las consecuencias de estos procesos locales y regionales son en algún modo medibles en la consolidación de los notables, en su progresiva transformación en poderes oligárquicos, tendencialmente cerrados, y en la parcial revalorización de los grupos dominantes económicos y sociales a los cuales el liberalismo triunfante había abierto nuevos espacios de enriquecimiento y de dominio social.

Este reforzamiento de los poderes regionales se puede observar en los estados, en modo particular en el contexto de los gobernadores, y en el nivel de la relación entre poder federal y poderes regionales. Por lo que se refiere a los estados, se observa una fuerte tendencia de los gobernadores a ser exponentes de los mayores grupos dominantes y a transformarse paralelamente o en un segundo momento, en ministros o parlamentarios. No obstante la mayor ósmosis entre poder regional y poder federal, los notables regionales antes que adquirir una dimensión nacional, tienden al contrario a utilizar las posiciones asumidas en el poder federal para reforzarse y, más precisamente, para excluir a las otras facciones de notables más débiles de la gestión del poder regional. Es quizás a partir de este reforzamiento regional que se pueden entender los cambios que intervienen en la preexistente articulación entre Federación y estados.

En efecto, a partir de la década de 1890 se visualiza una sustancial modificación referida a las designaciones electorales que comienzan a par-

tir de las bien precisas reglas que fueron recíprocamente aceptadas tanto por el poder federal como por los poderes regionales. Las reglas del compromiso se refieren al derecho concedido a los gobernadores de disponer de lugares de suplentes a su discreción, en cambio de su lealtad a las decisiones del poder federal relativas a los nombramientos de los titulares. En la práctica el sistema funciona mediante el envío por parte de los gobernadores, a solicitud del presidente, de una lista completa de los senadores y diputados suplentes y de los magistrados. Una lista similar les es restituida en tiempo apropiado para organizar las elecciones, con los nombramientos de aquellos que deben resultar electos; también son dejados algunos espacios vacíos, relativos a los lugares de los suplentes, que el gobernador podrá otorgar a quien desee.

Aparentemente el sistema articula, mejor de cuanto había ocurrido entre 1870 y 1890, los intereses regionales con los intereses federales pero en la práctica termina por crear una partida a tres, y más precisamente entre parlamentarios, capaces de actuar independientemente en modo tal de obtener directamente del presidente la designación; los gobernadores, que por medio de la propuesta de los suplentes garantizan la lealtad de los notables y evitan que el recambio sea dominado por la presidencia, y finalmente, la presidencia, que ve disminuido el trabajo de instrucción precedentemente desarrollado en estrecha vinculación con el secretario de Gobernación, y establece una norma que se cristalizará no recogiendo nunca alguna solicitud por parte del poder regional para la designación de un parlamentario titular. Esta nueva norma se acompaña de otra, también esa no escrita, según la cual el poder federal deja la mayor libertad a los poderes regionales para realizar, como mejor lo consideren, la designación y las elecciones regionales.

Así como había ocurrido para la esfera fiscal también la esfera política termina precisando el área de competencia de cada poder con el resultado de que la Federación y los estados terminan casi neutralizándose y por lo tanto sin evolucionar. Se está ahora en presencia de un equilibrio estable pero inmóvil que representando la máxima expresión del liberalismo notabiliar mexicano, termina por negar los principios contenidos en el programa original: respeto de las autonomías locales, libertad natural y Estado mínimo. Estas características que habían dado fuerza al liberalismo son progresivamente menguadas en el curso de 1890 y 1900, configurando un liberalismo inerte en el cual, aun respetando la forma, tiende siempre más

a impedir que los nuevos actores sociales asuman plenamente sus derechos políticos.

Estamos, así, frente a una incapacidad del liberalismo para continuar desarrollando una política expansiva mediante la incorporación de los nuevos actores políticos y privilegiando casi exclusivamente a los actores ya existentes. En este sentido, un elemento relevante para comprender la inercia del liberalismo, es la lucha entre las facciones internas del gobierno federal: entre éstas, la de los “científicos” y la “militarista” que no casualmente, comienza a delinearse en la década de 1890. Ambas facciones tienen un elemento en común constituido por la necesidad de garantizar la persistencia del sistema independientemente de la persona de Porfirio Díaz. Para los científicos, liberales fuertemente influenciados por el positivismo, la idea de preservar las conquistas liberales emerge con relativa claridad ya en la Convención de 1892, mientras emerge con menor claridad en la facción militarista que se organiza en torno a la persona del general Bernardo Reyes. Las dos facciones están bien representadas en el Estado federal puesto que mientras la facción científica, guiada por Yves Limantour, secretario de Hacienda, tiene un mayor control sobre la esfera financiera, económica, y administrativa, la militar tiene en cambio un mayor control sobre la esfera política y militar. Ambos grupos aprovechándose de su respectivo poder, intentan extenderse en el ámbito regional y hacerse presentes con mayor fuerza al finalizar el mandato presidencial; a partir de 1904 cuando es creado el cargo de vicepresidente, buscan imponer un candidato que, justamente dada la edad de Díaz, pudiera sustituirlo en el cargo.

Las luchas entre facciones, estudiadas hasta ahora sin recurrir al rico archivo, muy poco explorado, de Porfirio Díaz, y con un ojo sobre todo dirigido a la Revolución, terminaron paralizando la acción del poder federal y por transformarse en simples luchas de poder. Así, la inercia que habíamos ilustrado en el nivel regional y en el nivel de la relación entre Federación y estados termina en la intervención del poder federal con fuerza creciente, cortándole la iniciativa política que había tenido en el periodo precedente, favoreciendo en consecuencia el empuje de los poderes regionales y paralizando la expansión del cuerpo político.

Se termina así con el desarrollo de un nuevo sector de excluidos de la política, representados por personas dotadas de formación universitaria y media, comerciantes y agricultores ricos, maestros y miembros de los grupos excluidos del gobierno, es decir de actores sociales a los cuales el liberalismo

había logrado dar voz en las fases precedentes. Lo que ligaba el conjunto de estas figuras sociales era una oposición genérica e indiferenciada a la “política de conciliación” seguida por el régimen liberal a partir de la década de 1890, reforzadas a partir de 1904, como consecuencia del aumento de la conflictividad entre científicos y militaristas: o sea una oposición a las políticas de compromiso con los poderes regionales, al inmovilismo en materia de instrucción pública, a los convenios con la Iglesia, y al abandono del laicismo. En otras palabras, se está en presencia de una oposición que reivindica los principios liberales, principios que ven ahora traicionados por el régimen, y que encuentran su primera voz en los clubes liberales, creados en 1900 y reprimidos en 1903, y que terminaron finalmente ingresando en las filas antirreeleccionistas que bajo el liderazgo de Francisco I. Madero impedirían que Porfirio Díaz fuera reelecto por enésima vez.

BIBLIOGRAFÍA

Esta reflexión se ha beneficiado además de numerosos estudios de los cuales nos limitaremos a recordar los que nos han ofrecido un mayor número de elementos y, por lo tanto, no ofrecemos aquí una bibliografía extensiva.

Benjamin, Thomas, y William McNellie (eds.)

1984 *Other Mexicos: Essays on Mexican Regional History, 1876-1911*. Albuquerque, University of New Mexico Press.

Benjamin, Thomas, y M. Ocasio Meléndez

1984 “Organizing the Memory of Modern Mexico: Porfirian Historiography in Perspective, 1880s-1980s”, *Hispanic American Historical Review* 64, núm. 2 (may 1984): 323-364.

Bernstein, Harry

1965 *Modern and Contemporary Latin America*, Nueva York, Russell and Russell.

Bertola, Elisabetta

1986 “Classi dirigenti e progetto político nel Messico porfirista, 1876-1911”, tesis doctoral, Università di Torino.

Carmagnani, Marcello

1994 *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1857-1911*, México, FCE-El Colegio de México.

1989 “El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911”, *Historia Mexicana* 38, núm. 3 (enero-marzo 1989): 471-498.

- 1986 “Libertad, el poder y el Estado en la segunda mitad del siglo XIV”, *Historias* 15 (1986): 55-70.
- 1984 “Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano”. en *Problemas de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica*, editado por Inge Buisson, Günter Kahle, Hans-Joachim König y Horst Pietschmann, 289-304, Colonia, Viena, Böhlau Verlag.
- Coatsworth, John
 1975 “El autoritarismo moderno en México”, *Foro Internacional* 16 (1975): 205-232.
- Cosío Villegas, Daniel
 1973 *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Secretaría de Educación Pública.
- González Navarro, Moisés
 1982 “Tipología del liberalismo mexicano”, *Historia Mexicana* 32, núm. 2 (octubre-diciembre 1982): 198-225.
- Guerra, François-Xavier
 1985 *Le Mexique: de l'Ancien Régime à la Révolution*. 2 vols., París, L'Harmattan.
- Hale, Charles
 1968 *The Mexican Liberalism in the Age of Mora, 1821-1853*, New Haven, Yale University Press.
 1988 *The Transformation of Liberalism in Late Nineteenth-Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press.
- Knight, Alan
 1988 *The Mexican Revolution*. 2 vols. Cambridge, Cambridge University Press.
- Paz, Octavio
 1976 *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Perry, Laurens Ballard
 1978 *Juárez and Díaz: Machine Politics in Mexico*, DeKalb, Northern Illinois University Press.
- Reyes Heróles, Jesús
 1957-1961 *El liberalismo mexicano*, 3 vols. México, Fondo de Cultura Económica.
- Vanderwood, Paul
 1981 *Disorder and Progress: Bandits, Police, and Mexican Development*, Lincoln, University of Nebraska Press.

LOS VECTORES DE LA CULTURA ECONÓMICA LIBERAL EN MÉXICO

Más que el resultado de una investigación, el presente ensayo es una propuesta para el análisis del papel del liberalismo económico en la cultura política mexicana. La propuesta se fundamenta en resultados de mis precedentes estudios sobre el desempeño de la economía pública mexicana en su relación con el contexto económico y político y en los sondeos que he realizado acerca de la interacción y los desbalances que se establecen entre las expectativas y el desempeño de las economías modernas.¹ En este ensayo deseo ilustrar el proceso de difusión de la cultura económica liberal dando la debida importancia a las tendencias anticorporativas que ocurren en la sociedad mexicana en el curso del siglo XIX, a la formación de una opinión pública receptiva de la ideología liberal y al papel desempeñado por las instituciones en la difusión de la libertad económica.

Los sincretismos posmodernistas han creado una increíble confusión en torno a lo que se debe entender por cultura política, por ello quisiera especificar que considero que la cultura política es un conjunto de códigos de comportamiento individuales y colectivos que se construyen a partir de referentes intelectuales, sociales, económicos y políticos por parte de un segmento reducido de personas. Estos códigos se formalizan en el seno de un partido, de una asociación o de un grupo de personas, para difundirse luego entre una o más componentes sociales, sin necesariamente llegar a interesar a toda la población de un país. Con otras palabras, podemos entender la cultura política, de la cual la económica es un aspecto, como un conjunto de representaciones que transmiten normas, prácticas y valores, que conforman la identidad temporal de los diferentes grupos

¹ Hago referencia a mi libro *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano 1857-1911*, México FCE-Fideocomiso Historia de las Américas-El Colegio de México, 1994, e “Instituciones financieras internacionales del orden liberal mexicano”, en M. Carmagnani (comp.), *Constitucionalismo y orden liberal en América Latina, 1850-1920*, Turín, Otto Editore, 2000, pp. 315-339.

políticos o de interés que conviven en un determinado espacio histórico, nacional, regional, local o internacional.²

Las culturas políticas no son una visión del mundo que se imponen a toda la sociedad y coexisten con otras culturas similares o alternativas, lo cual explica el motivo de que la cultura liberal, de la que me ocupo en este estudio, se conforma por oposición a las preexistentes: a la monárquica y a la del mercantilismo. Al mismo tiempo la cultura liberal está obligada a convivir con otras, en especial con la republicana y la católica, resultando que conoce procesos de intercambios, de contagios, de adecuación y de formas de convivencia con las otras culturas políticas. Dicho con otras palabras, no existen culturas “nacionales”, porque ninguna es capaz de abarcar toda la sociedad, y ninguna cultura puede presumir de ser hegemónica, porque la característica de las culturas políticas es la de desarrollarse en un espacio temporal y en determinados grupos sociales.³

La especificidad de la cultura liberal es la de establecer, por vez primera en la historia moderna, una relación de interdependencia entre la dimensión política y la económica, visible en la interacción entre libertad política —de opinión, de asociación, etc.— y libertad económica —libertad de intercambio y seguridad de la propiedad. Al mismo tiempo, establece un nuevo equilibrio entre las libertades y el poder del Estado y los gobiernos al introducir un freno tanto a la dictadura personal como al despotismo de las mayorías, mediante el equilibrio de los poderes constitucionales y a través de la definición e implementación de los derechos de propiedad, con el fin de controlar los excesos de los grupos de poder.⁴

Si bien los principios liberales se habían difundido en la sociedad mexicana con el constitucionalismo gaditano, la libertad de comercio exterior y la formación de la confederación en 1824, el momento de fundación de la cultura liberal acontece entre las décadas de 1840 y 1860, cuando las condiciones coyunturales nacionales e internacionales permitieron

² Sobre las formas de la cultura política, cf. S. Bernstein (comp.), *Les cultures politiques en France*, París, Seuil, 1999 y sobre la liberal véase el estudio de N. Roussellier, *La culture politique libérale*, pp. 69-112.

³ Para una adecuada comprensión de cómo se construye una cultura “nacional”, cf. E. Gellner, *Nations and Nationalism*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pp. 39-62 y 88-109.

⁴ Véase N. Bobbio, *Libertà e democrazia*, en G.M. Bravo y S. Rota Ghibaudi (comps.), *Il pensiero politico contemporaneo*, Milán, F. Angeli, 1985, vol. I, pp. 21-88.

implementar el corpus doctrinario del liberalismo.⁵ El desarrollo de la cultura liberal, de la cual la económica es parte integrante, se dio en estrecho contacto —permeando y permeándose— de las culturas políticas contemporáneas en el espacio mexicano, en especial, la republicana, de fuertes raíces populares y tendencias igualitarias; la católica modernista y social, con acentos en los valores de la familia y comunitarios, y más tarde la cultura liberal será permeada por la socialista, libertaria e igualitaria. De allí que la cultura política liberal sea una de tantas culturas presentes en el espacio mexicano y no puede, como tampoco pueden las otras reclamar ser “culturas nacionales”. Este atributo se lo reservó en el siglo XX, la cultura nacional-populista, corporativa y estatista, en virtud de un uso instrumental de la entelequia ideológica de la identidad.

En el estado actual de los estudios, es difícil presentar las diferentes facetas de la cultura política liberal pues se carece de los elementos que permitan establecer una sólida articulación entre la trayectoria intelectual, política, social y económica y la representación ideológica, cultural e histórica que se dieron a lo largo de la era liberal. Precisamente por estas dificultades este ensayo se ocupa esencialmente de puntualizar algunos de los vectores que favorecieron la difusión de la libertad económica en la sociedad mexicana en el curso de la segunda mitad del siglo XIX.

HACIA LA DISOLUCIÓN DE LAS FORMAS CORPORATIVAS

Con fundada razón se ha dicho que toda cultura política se caracteriza por poseer marcadas incoherencias y algunas, las que no tienen una ideología monolítica como la que sustenta los regímenes totalitarios de derecha o de izquierda, se construyen tomando en cuenta la tensión entre los actores históricos y el régimen político. Esta tensión se presenta en el liberalismo entre la libertad de los actores y el poder detentado por los aparatos estatales. La tensión entre libertad y poder nace seguramente del pesimismo visible en la representación que el cuerpo político y social es incontrolable —como lo ilustraban las experiencias históricas de la Independencia y sobre todo las rebeliones de las décadas de 1840 y 1850— y que el poder del

⁵ A. Hernández Chávez, *México. Breve historia contemporánea*, México, FCE, 2000, pp. 215-240.

Estado —como lo había demostrado la dictadura de Antonio López de Santa Anna en el decenio de 1850— tiende al despotismo y a la dictadura personal. Para evitar la dictadura de la mayoría y el despotismo personal, el liberalismo ofrecía la posibilidad de crear los diques contra los desbordamientos cíclicos del despotismo o de la demagogia gracias a las nuevas instituciones enmarcadas en la Constitución.⁶

A diferencia de otras culturas, la liberal es de signo débil pues si bien enmarca institucionalmente las acciones humanas no es capaz de movilizarlas. Probablemente el desinterés por la movilización dependa de la importancia que la doctrina liberal asigna a la racionalidad con el fin de combatir y reducir las pasiones humanas que pueden alojarse en los jefes de Estado, en los congresos e, incluso, en la magistratura. Precisamente por estas motivaciones, uno de los rasgos fundamentales de la cultura liberal es la tensión que se crea entre la doctrina jusnaturalista, que la sustenta ideológica y filosóficamente, y la racionalización institucional que la traduce en el orden político. El jusnaturalismo favorece el surgimiento de la sociedad liberal por medio de los derechos de seguridad, propiedad, libertad de expresión e igualdad ante la ley, y la racionalización consolida la sociedad liberal gracias al equilibrio de los poderes, la concurrencia necesaria entre los poderes y la importancia de los derechos del Congreso y de las instituciones de control. La tensión entre el jusnaturalismo y la institucionalización explica la preferencia de la cultura liberal por la definición de un derecho político y económico no natural, empírico, capaz de organizar y a veces limitar los mismos principios jusnaturalistas. El resultado de esta tensión es que el liberalismo termina por dar una creciente importancia a la esfera del gobierno y al ejercicio de la autoridad pública, lo cual favorece incluso la restricción del sufragio y la libertad de expresión y puede generar obstáculos tanto a la libertad de comerciar y de producir como a la difusión de los derechos del hombre y del ciudadano.

Si la cultura liberal es como sostenemos una cultura que enmarca y limita en su respectiva esfera tanto la libertad de los actores como el poder los aparatos de gobierno, podríamos pensar que si conociéramos mejor la difusión que tuvo originariamente la libertad económica (visible en la

⁶ Algunos elementos en Marcello Carmagnani, “La libertad, el poder y el Estado en la segunda mitad del siglo XIX”, *Historias*, núm. 15 (1986), pp. 55-63, y sobre todo en M. Luna, *El Congreso y la política mexicana, 1857-1911*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, 2006.

aceptación relativamente temprana de la libertad de comercio con el exterior) podríamos rastrear los cambios que, a veces formalmente y otras veces informalmente, precedieron a nivel del ordenamiento económico la formación de la cultura económica liberal. Si se piensa que todavía a mediados del siglo XIX el orden legal es esencialmente el legado por la Colonia, se puede entender por qué la persistencia de los fueros eclesiástico y militar se acompañaban de la persistencia de las corporaciones mercantiles,⁷ no obstante la abolición formal de los tribunales del Consulado y del Tribunal de Minería y de sus diputaciones. En efecto, si bien las Cortes de Cádiz abolieron las corporaciones en 1813, la ley excluía de la abolición la corporación mercantil y minera.

A partir de 1822 notamos un constante vaivén en lo que hace referencia a las instituciones comerciales. Mientras por una parte se constata una tendencia a disolver los consulados existentes, por la otra se autoriza, todavía en 1841, la creación de cámaras de comercio y de tribunales comerciales en todas las capitales, puertos y centros comerciales que tuvieran una población superior a 15 000 habitantes. A imagen y semejanza de los consulados coloniales, las nuevas cámaras de comercio, de cuyo funcionamiento carecemos de cualquier información, no hicieron otra cosa que adaptar al nuevo contexto las normas y las prácticas preexistentes, con el resultado de que hubo una reducida transformación de los valores económicos preliberales.⁸

El Código Mercantil de 1854 legalizó los tribunales mercantiles y estableció que el comerciante era quien se inscribía en la matrícula del tribunal, tenía por ocupación habitual y ordinaria el tráfico o giro mercantil limitado a la compra-venta de frutos, géneros, efectos y mercaderías, y, poseyera un capital legal, cuyo mínimo lo fijaría el tribunal mercantil de cada lugar. El código estableció que los instrumentos de pago y los servicios mercantiles eran auxiliares de la actividad comercial y no podían ser utilizados independientemente de los bienes físicos efec-

⁷ En este caso el término “corporación” no se refiere a los negocios modernos o a las corporaciones industriales que se crearon como sujetos legales a mediados del siglo XIX, sino a las instituciones corporativas del *ancien régime* como la Iglesia, el ejército, las comunidades indígenas y muchas organizaciones de tipo gremial.

⁸ *Tribunal Mercantil* (1842), Colección Lafragua, vol. 346, pieza 5. Algunas referencias en G.M. Armstrong, *Law and Market Society in Mexico*, Nueva York, Praeger, 1989, pp. 27-28.

tivamente intercambiados. La oposición a la libertad económica la encontramos en el Código Comercial de 1854 en la norma que establece que los contratos mercantiles no tienen valor si contradicen el derecho canónico y las buenas costumbres y en la norma que establece que las causas mercantiles deben ser juzgadas por un tribunal integrado por un abogado y dos jueces provenientes del comercio conocedores de los usos y costumbres comerciales.⁹

Una persistencia similar la notamos en la minería pues si bien el Tribunal de Minería y sus diputaciones provinciales fueron eliminados y sustituidos en 1826 por la nueva institución denominada Establecimiento de Minería, en la práctica continuó la tradición colonial de representación corporativa y de impartición de justicia. Es tan fuerte la continuidad corporativa que los extranjeros son autorizados a poseer bienes raíces y ser propietarios de minas sólo en 1842. La nueva Junta de Fomento y Administrativa de Minería inaugurada en 1842 presenta las mismas competencias del viejo tribunal pues la justicia minera es competencia de las diputaciones mineras y se crean en las cabeceras de los departamentos los juzgados de apelación. En 1854, tal como aconteció con el estamento mercantil, el Tribunal de Minería convertido ahora en un cuerpo administrativo del Estado, asume las facultades de representación de los mineros y de fomento de la producción. Estos tribunales corporativos todavía funcionaban a fines de la década de 1860.¹⁰

⁹ J. Tornel y Mendevil, *Manual de derecho mercantil mexicano*, México, Imprenta de Vicente Segura, 1854. Cf. además María del Refugio González, “Comercio y comerciantes en México en el siglo XIX”, en *Centenario del Código de Comercio*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991, pp. 225-233 y Alejandra Araya, “Prácticas financieras en los actos mercantiles: comerciantes, comisionistas y corredores en el México decimonónico”, CEH-El Colegio de México, 2000 (inédito); J.A. Cosamalón Aguilar, “Hacia una nueva ética: un manual de comerciante y los códigos de comercio de 1884-1889”, CEH-El Colegio de México, 2001 (inédito) y M.J. Rhi Sausi, “El derecho mercantil frente a las leyes civiles”, CEH-El Colegio de México, 2001 (inédito).

¹⁰ J. Olmedo y Lama, *Ordenanzas de Minería y colección de leyes*, Imprenta de Vicente García Torres, 1873, pp. 68-74; María del Refugio González, *La legislación minera durante el siglo XIX*, en *Minería Mexicana*, México, Comisión de Fomento Minero, 1984, pp. 250-255; Cuauhtémoc Velasco Ávila et al., *Estado y minería en México (1867-1910)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 121-129. Sobre la persistencia de las diputaciones en el Estado de México hasta 1875, cf. Mario Téllez González, *La legislación minera en el Estado de México, 1824-1883*, Toluca, El Colegio Mexiquense, 1996, pp. 167-197.

En la somera reconstrucción relativa a la persistencia de las instituciones económicas de corte corporativo, vale la pena añadir que las tendencias corporativas son también muy fuertes en la Iglesia y en el ejército, corporaciones que defienden sus fueros, es decir, sus privilegios con una fuerza similar por no decir superior a la que tuvieron en el periodo colonial. La Iglesia confiaba en las necesidades financieras del Estado y los militares en su papel de regulador de la gobernabilidad del país y de aparente defensor de la soberanía nacional.¹¹ No está demás agregar que todavía en el decenio de 1840 se busca organizar la representación política a partir de los estamentos de terratenientes, mineros, comerciantes y fabricantes. Para organizar a estos últimos, los fabricantes, se crea la Dirección General de la Industria Nacional en 1831, con el fin de dar vida a una nueva corporación que logre —como lo sostuvo José María Luis Mora— el nacimiento de “una industria forzada” de naturaleza mercantilista que reduce la competencia entre los productores y cree un espíritu de cuerpo contrario a la libertad de asociación propugnada por los liberales.¹² La Dirección General de la Industria Nacional, bajo el nombre de Secretaría de Fomento, subsiste hasta la República restaurada, gracias al hecho de que los industriales supieron defender sus propios intereses sectoriales invocando la protección estatal para la actividad manufacturera.

Frente a la persistencia de formas corporativas, de viejas y nuevas barreras al libre ingreso de nuevos actores en la producción y en el comercio, la respuesta fue el rápido desarrollo de actividades ilegales como el contrabando, la evasión de impuestos, la oposición a los actores económicos cobijados en las renovadas corporaciones y seguramente el reforzamiento de los clubes librecambistas en las principales plazas comerciales y productivas del país. Como lo dijo Matías Romero, el prohibicionismo de los gobiernos determinó que sólo un reducido porcentaje de la producción

¹¹ Sobre la persistencia de las corporaciones coloniales de la Iglesia y de los militares, cf. M.O. Costeloe, *Church and State in Independent Mexico. A Study of the Patronage Debate*, Londres, Royal Historical Society, 1978, y G. Kahle, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la Independencia de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997. El mejor estudio sobre la persistencia del corporativismo es M.P. Costeloe, *The Central Republic in Mexico, 1835-1846. Hombres de bien in the Age of Santa Anna*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

¹² S. Niccolai, *Industria manuale e industria meccanica in Messico, 1780-1850*, tesis doctoral, Universidad de Turín, 1998; Armstrong, *Law and Society...*, *op. cit.*, pp. 31-34.

total de la plata se sellara en las casas de moneda y favoreció las corporaciones de los industriales gracias a la persistencia de los gravámenes coloniales de la alcabala colonial en el comercio interestatal.¹³

La persistencia de una cultura de antiguo régimen retrasó el nacimiento de nuevas instituciones basadas en el derecho económico objetivo, es decir, en un derecho que tomara en cuenta única y exclusivamente el objeto producido por la actividad minera, manufacturera y agrícola y los objetos intercambiados en los contratos comerciales, y que independizara los bienes producidos y comerciados de la condición social y económica de las personas involucradas. El clamor anticorporativo se conforma entre 1830 y 1850, se manifiesta con fuerza en el Congreso Constituyente de 1857, y se acelera en los decenios comprendidos entre 1860 y 1880. El elemento desencadenante fue probablemente la expansión del comercio ilegal y sobre todo el gran desarrollo que conoce el asociacionismo profesional, patriótico, de mutuo socorro, de instrucción y de fomento económico tanto en la capital como en los estados de Puebla, Veracruz, Michoacán, Jalisco, Yucatán, San Luis Potosí y Durango que orientan los individuos y las familias hacia una secularización y liberación de los vínculos corporativos.¹⁴

Con bastante seguridad podemos pensar que el elemento acelerador de la disolución del corporativismo fue la lucha primero y la aprobación después de las leyes que reformaron las instituciones civiles y la desamortización de los bienes eclesiásticos. A partir de la libertad de imprenta establecida en 1855 el número de periódicos liberales creció rápidamente y la casi totalidad de ellos dedicaron amplio espacio a presentar a la Iglesia como el principal obstáculo a la libertad política y económica: en cuanto institución política informal en grado de influenciar la reacción conservadora y en cuanto institución económica informal, defensora de los intereses de la clase propietaria.¹⁵

¹³ M. Romero, *Geographical and Statistical Notes on Mexico*, Nueva York, Knickerbocher Press, 1898, pp. 186-192.

¹⁴ Sobre el asociacionismo el estudio más rico y nuevo es C.A. Forment, *Democracy in Spanish America and the Invention of Politics. Peru and Mexico*, inédito. Véase también Hernández Chávez, *México, op. cit.*, pp. 215-239; J.G. Leal, *Del mutualismo al sindicalismo en México, 1843-1910*, México, UNAM, 1991; R. Rojas Coria, *Tratado de cooperativismo mexicano*, México, UNAM, 1952 y C. Illades, *Hacia la república del trabajo*, México, UAM-El Colegio de México, 1996, pp. 67-113.

¹⁵ Cf. G.L. McGowan, *Prensa y poder, 1854-1857*, México, El Colegio de México, 1978,

Vale tener presente que la oposición a la Iglesia contó con un fuerte apoyo de los pueblos, comunidades y rancherías lo cual determinó que hasta el decenio de 1870 no se llevara a cabo la norma de la desamortización de las tierras de común repartimiento, las que se distribuían entre los jefes de familia por parte de los municipios. La oposición popular a los aranceles y obvenciones eclesiásticas así como a los servicios demandados por el párroco, favorecieron la rápida implementación en los diferentes municipios de las leyes civiles del registro civil y de los cementerios laicos. Incluso en las comunidades indias de Oaxaca las nuevas leyes civiles fueron rápidamente aceptadas en cuanto liberaron a las familias indígenas de los inicuos derechos eclesiásticos contra los cuales los indios lucharon desde el último tercio del siglo XVIII.¹⁶

LOS VECTORES INSTITUCIONALES

He deseado llamar la atención sobre las tendencias anticorporativas que emergen de la sociedad para apuntar a un problema al que no se le ha dado la debida importancia. El liberalismo se construye, como se ha dicho, dando voz y utilizando las tendencias anticorporativas existentes en las diferentes componentes sociales y tratando de institucionalizarlas por el temor de que estas manifestaciones sociales llevaran a la dictadura de la mayoría y a la demagogia, que los liberales consideraban tan dañina como

pp. 157-181 y 226-234; J. Covo, *Las ideas de la Reforma en México (1855-1861)*, México, UNAM, 1983, pp. 479-498 y 511-536. Sobre el impacto de la desamortización en la opinión pública moderada, cf. S. Villegas Revueltas, *El liberalismo moderado en México 1852-1864*, México, UNAM, 1997, pp. 129-149.

¹⁶ Algunos elementos de la hostilidad contra la Iglesia y la recepción de las Leyes de Reforma en R.J. Knowlton, "La individualización de la propiedad corporativa civil en el siglo XIX. Notas sobre Jalisco", *Historia Mexicana*, 1978, núm. 109, pp. 24-61 y del mismo "La división de las tierras de los pueblos durante el siglo XIX: el caso de Michoacán", *Historia Mexicana*, 1990, núm. 157, pp. 3-25; D.J. Fraser, "La política de desamortización en las comunidades indígenas", *Historia Mexicana*, 1972, núm. 84, pp. 615-652; F. Schenk, "La desamortización de las tierras comunales en el Estado de México (1856-1911)", *Historia Mexicana*, 1995, núm. 177, pp. 3-38; D. Traffano, *Y el Registro Civil no es más que un engaño del Gobierno. Sociedad civil e Iglesia frente a un nuevo registro de los datos vitales: Oaxaca en la segunda mitad del siglo XIX*, en M. Carmagnani (comp.), *Constitucionalismo y orden liberal...*, *op. cit.*, pp. 201-225.

la dictadura personal de Santa Anna. Se comprende así que a diferencia de otras culturas políticas, especialmente de las totalitarias, la liberal no presenta un proyecto, un diseño preconstituido de una nueva sociedad y desconfía, además, de la capacidad presente en los partidos, clubes políticos y asociaciones laicas de impedir que se desencadenaran las pasiones políticas en la ciudadanía.

De la lectura de la Constitución que hacen en su época Zarco, Prieto, Altamirano o Ramírez emerge que identifican en el trabajo y en el quehacer de los hombres el mecanismo disciplinador de su vida en la sociedad. Estos autores no hacen referencia a una libertad política y económica abstracta sino a una muy concreta al insistir, por lo que atañe a la vida económica, en la libertad del trabajo y en el goce de su producto, a condición de que esta libertad no provoque conflictos de intereses que impidan el ingreso de nuevos actores en la actividad económica. La interacción entre libertad política y económica la encontramos incluso en un catecismo de economía política publicado a mediados del siglo XIX. El autor se pregunta por “el influjo que ejerce en la aplicación de la economía política la seguridad de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos” y responde que la economía ofrece a los ciudadanos “los medios de ejecutar por sí mismos o por sus representantes el pacto social a que se han sometido, y tal vez contribuido a su formación. De este modo, y siendo dueño de una parte de la riqueza pública, y partícipe de las ventajas que produce su masa general, se halla obligado a tomar parte de las medidas que afectan aquella riqueza, y en cuyo aumento tiene directo interés. La seguridad de los derechos civiles coloca al ciudadano bajo el escudo de la ley, que es la protectora de la propiedad y el trabajo, y por consiguiente asegura y promueve todo cuanto constituye la riqueza nacional”.¹⁷

La libertad de comerciar es en México, como en otros países occidentales, el primer vector de difusión de la cultura económica liberal. Es por la libertad mercantil que se difunde la idea de que el intercambio es un contrato voluntario, escrito o verbal, que da vida a una cadena de contrataciones que desarrollan intercambios de tipo multilateral.¹⁸ Esta idea está

¹⁷ L. Pinal, *Catecismo de economía política*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1856, II parte, pp. 79-80.

¹⁸ Sobre la relación entre intercambio y obligaciones contractuales, cf. A. Greif, “The Fundamental Problem of Exchange. A Research Agenda in Historical Institutional Analysis”, *European Review of Economic History*, 2000, núm. 4, pp. 251-284.

claramente enunciada en el proyecto de código mercantil presentado en 1869 que define como actos de comercio “todas las operaciones que se hacen con el intento de traficar lucrativamente”.¹⁹ A partir de esta idea, un jurista de la época sostiene que los actos mercantiles crean nuevas operaciones, agentes y relaciones jurídicas con el resultado de que “estos compromisos han adquirido un carácter tan serio y trascendental que ha sido preciso convertirlos de derecho consuetudinario a derecho positivo y definido”.²⁰

No es casual que para asegurar esta garantía constitucional hubiera que reformar el sistema aduanero, reforma que comienza en 1872 gracias a la cual comenzó lentamente el proceso de liberalización del comercio exterior que se aceleró entre 1888 y 1900. La libertad de comercio exterior se vio reforzada entre 1870 y 1880 gracias a los nuevos tratados comerciales suscritos con Estados Unidos y los países europeos que, a diferencia de los suscritos entre 1820 y 1830, reconocieron plenamente la soberanía mexicana, eliminaron la parcial extraterritorialidad de que habían gozado los actores comerciales extranjeros y favorecieron una mayor simetría en las relaciones comerciales.

Más accidentada fue la institucionalización de la libertad de comercio en los espacios mexicanos que se logrará, y no completamente, sólo 20 años más tarde. El retraso en la unificación del espacio comercial, presupuesto de la formación del mercado único o nacional, tiene que ver con la resistencia de los estados a la difusión del poder de la Federación, resistencia sostenida entre otros por los intereses regionales proteccionistas. Son estos intereses los que se opusieron a la difusión del principio liberal de la igualdad fiscal, según el cual todos los ciudadanos deben contribuir con sus impuestos sobre el consumo para sostener las tareas constitucionales asignadas al gobierno.²¹ Vale la pena constatar que la interiorización y resistencia a la igualdad fiscal del liberalismo se presente conectada con las demandas ciudadanas en cuanto la universalización del impuesto al consumo permitió argumentar que todos los que pagan impuestos adquieren el derecho de votar y de ser votados.

¹⁹ *Proyecto de Código Mercantil*, México, Imprenta de Gobierno, 1869, p. 3.

²⁰ J. Pallares, *Derecho mercantil mexicano*, México, J. Guerra, 1891, vol. I, pp. 747-748.

²¹ M. Carmagnani, “El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano 1857-1911”, *Historia Mexicana* 38, núm. 3, 1989, pp. 471-498.

A partir de la institucionalización de la libertad de comerciar, que permitió difundir en la práctica la contratación mercantil voluntaria, progresivamente se van desarrollando una serie de novedades que propician la distinción entre la esfera pública y la privada de la economía y reconocen la autonomía de las fuerzas de mercado en el marco regulatorio constitucional. De allí que sea importante establecer los hitos de este proceso que comienza en la República restaurada, continúa durante el Porfiriato y culmina en las primeras décadas del siglo XX. Se debe insistir en la continuidad del esfuerzo institucional y criticar la idea de que la institucionalización liberal se dio exclusivamente durante la República restaurada, lo cual permite presentarlo como un proceso incompleto, incapaz de producir recaídas tanto en el desempeño económico como en el ordenamiento y en la cultura económica del periodo.

Para comprender la continuidad que caracteriza el proceso de institucionalización, debe valorarse el nexo que hay entre la reforma aduanera de 1872 y el Código Civil de 1870, seguido por el Código de Procedimientos Civiles de 1872, que si bien fueron inicialmente sólo para el distrito y los territorios federales, fueron posteriormente adaptados, reformulados y modificados por los estados. El nexo entre las normas y prácticas mercantiles preexistentes y la norma civil está en la individualización del actor social, individualización que caracteriza tanto la sociedad civil como la comercial, y que encontramos bien consignado en el Código Civil reformado del Distrito y de los territorios federales de 1884 y luego en los códigos civiles de los diferentes estados.²²

La rapidez con la cual la libertad comercial se convirtió en el difusor de la idea de que el espacio económico debía ser único, nacional, es ilustrado en la reforma constitucional de 1883 que transfirió a la Federación la competencia de regular la minería, el comercio y los bancos. En virtud de la reforma constitucional, el Congreso expidió el código de comercio, facultad que ejerció dos veces, en 1884 y 1889.²³ El código de 1884 recono-

²² A. Salinas Martínez, *Las sociedades mercantiles en el código de comercio de 1889*, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Centenario del Código de Comercio*, op. cit., pp. 566-570.

²³ J. Barrera Graf, *Codificación en México. Antecedentes, código de comercio de 1889, perspectivas*, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Centenario del Código de Comercio*, op. cit., pp. 75-79, y M.R. González, *Comercio y comerciantes en México en el siglo XIX*, *ibid.*, pp. 239-240.

ce que el valor de la mercadería es el resultado del encuentro voluntario entre el vendedor y el comprador y que el precio es el que se pacta entre las partes. En otras palabras, se da valor legal al precio de mercado, y se supera la idea del justo precio, que todavía está presente en el primer Código Civil de 1870, que reconoce la posibilidad de rescindir los contratos en los casos en que el valor del bien intercambiado supere la mitad del justo precio. El pleno reconocimiento de la libertad económica quedó así definitivamente asentado tanto en el Código Mercantil de 1884 como en el reformado de 1889. Ambos reconocen que “tiene por base el civil cuyos preceptos modifica sólo en la parte estrictamente necesaria para fijar la naturaleza de los negocios mercantiles y determinar los derechos y obligaciones que de ellos deriven”.²⁴ La importancia de estos nuevos códigos es que facilitaron la distinción definitiva entre la esfera pública y la privada, distinción que se observa en la exclusiva asignación a la esfera pública de la emisión de moneda, de la oferta de los servicios públicos puros —como son el correo, el telégrafo, el teléfono—, de los que atañen a la seguridad interna y a la soberanía nacional, y, el reconocimiento a los particulares por parte del Estado de la propiedad intelectual, marcas industriales y propiedad literaria.

En lo que se refiere a la actividad mercantil, el código de 1884 parte del principio de que todos los individuos pueden ejercer el comercio sin necesidad de registro y define el comercio como “la reunión de actos que tienen que ver con la producción, el transporte y otras formas autorizadas por la legislación o por la costumbre” y “cuyo objetivo exclusivo es el lucro”.²⁵ En el nuevo Código Comercial de 1889 la libertad de comercio se expande tanto hacia las personas encargadas de su realización como hacia las personas y los instrumentos capaces de sostener el intercambio físico de bienes y servicios. De esta forma el nuevo código recoge y amplía la ley de sociedades anónimas de 1888, estableciendo las normas para su constitución; la limitación de la responsabilidad de los accionistas frente a los acreedores societarios; la obligación de fijar el importe del capital social y de suscribirlo por 10% en efectivo y en 100% si las aportaciones son en títulos, efectos, bienes muebles o inmuebles,

²⁴ *Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos 1883*, México, Tip. Gonzalo Esteva, 1884, art. 4.

²⁵ *Ibid.*, art. 1.

e introduce la primera distinción entre capital variable y capital fijo de las empresas.²⁶

La importancia del código de 1889 radica también en haber asentado las bases de la formación de la economía financiera, pues establece que son cosas mercantiles los títulos de crédito, su emisión, expedición, endoso, aval o aceptación y todas las actividades de la que hoy denominamos intermediación financiera.²⁷ En efecto, el código comercial de 1884 legalizó las emisiones de billetes de banco y estableció que para realizar operaciones los bancos debían obtener la autorización de la Secretaría de Hacienda.²⁸ El de 1889 estableció que las instituciones de crédito “se registrarán por una ley especial” y en espera de la ley los bancos debían obtener la autorización de la Secretaría de Hacienda y el contrato debía ser aprobado “en cada caso, por el Congreso de la Unión”.²⁹ El interregno que precede la ley de instituciones de crédito de 1897 se caracteriza por numerosas concesiones diferenciadas a nuevos bancos de emisión los cuales deben exhibir un capital mínimo de 500 000 pesos, mitad en capital líquido y la otra mitad en bonos de la deuda pública, se comprometen a mantener una existencia en caja de dinero contante no inferior a la mitad del monto de billetes en circulación, y deben recibir un interventor federal, designado por la Secretaría de Hacienda, para supervisar las operaciones y los balances del banco de emisión.³⁰

La ley de instituciones de crédito de 1897 establece el marco regulatorio de los bancos, bolsas de comercio e instituciones de crédito partiendo del principio de la libertad bancaria y sin establecer un banco central. La máxima autoridad monetaria y crediticia es la Secretaría de Hacienda que el francés Jean Favre describe como “casi ilimitada sobre los bancos” y que determina un nivel excesivo de discrecionalidad sobre el sistema bancario entero y sobre la confianza del público.

²⁶ W. Frisch Philipp, *Los viejos códigos y las leyes modernas*, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Centenario del Código de Comercio*, op. cit., pp. 214-218 y Salinas Martínez, *Las sociedades mercantiles*, op. cit., en *ibid.*, pp. 576-580.

²⁷ Barrera Graf, *Codificación en México*, op. cit., en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Centenario del Código de Comercio* cit., pp. 77-79. Véase también A.J. Lozano, *Código de comercio de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta de Lozano, 1890.

²⁸ *Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos 1883*, arts. 954-994.

²⁹ *Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos 1889*, art. 640.

³⁰ P. Macedo, *La evolución mercantil* (1903), México, UNAM, pp. 156-159 y J. Favre, *Les banques au Mexique*, París, Marcel Rivière, 1907, pp. 30-34.

Precisamente porque el sistema crediticio se funda sobre una libertad casi ilimitada, es que el sistema se articula en dos niveles, el estatal y el federal, en modo tal que los bancos regionales se beneficien de los capitales vinculados a los intereses locales, y los bancos nacionales, con presencia en las realidades regionales gracias a sus filiales, interactúan con los estatales para dar vida a un sistema de crédito nacional capaz de autorregular las tasas de interés, que hace innecesaria la creación de una autoridad monetaria federal. De allí que la ley bancaria de 1897 diferencia las instituciones bancarias en cuatro categorías especializadas y, más precisamente, en bancos de emisión, circulación y descuento, actividad reservada exclusivamente a los bancos nacionales que emiten billetes de bancos y descuentan letras y pagarés; en bancos hipotecarios, encargados de proporcionar préstamos a mediano y largo plazos, con garantía de bienes inmuebles y autorizados a la emisión de bonos hipotecarios, aceptación de depósitos a corto plazo y concesión de préstamos a la Federación, a los estados y a los municipios; y, en bancos refaccionarios para las empresas mineras y agrícolas, autorizados a emitir títulos de crédito reembolsables en un lapso comprendido entre tres meses y dos años. La ley reglamenta también los almacenes generales de depósito, las sociedades de crédito prendario y las bolsas de comercio. Estas últimas, pueden negociar títulos de crédito público, acciones de empresas y sociedades, letras de cambio, préstamos y pagarés, metales preciosos, certificados de depósito de mercaderías, seguros, fletes y transportes.³¹

La subordinación de la libertad bancaria al poder político de la Secretaría de Hacienda impidió que se diera lo que aconteció en Estados Unidos, es decir que una parte de los billetes en circulación se garantizaran con bonos de la deuda pública, favoreciendo la circulación y la adquisición por los ahorradores de los títulos públicos. La libertad bancaria impidió el surgimiento de una banca múltiple capaz de producir una mejor sinergia entre las diferentes modalidades de crédito, obstáculo parcialmente obviado con la difusión en la realidad financiera mexicana del “crédito en cuenta corriente que tiene para la clientela el aliciente de que no paga intereses sino por las sumas que emplea; que el reembolso de éstas puede hacerlo sin

³¹ Sobre la ley bancaria, cf. Macedo, *La evolución mercantil*, *op. cit.*, pp. 157-159; Favre, *Las banques*, *op. cit.*; J.D. Casasús, *Las instituciones de crédito*, México, Secretaría de Fomento, 1890, pp. 393-412 y del mismo *Las reformas a la ley de instituciones de crédito*, México, Palacio Nacional, 1908.

día fijo, dentro del plazo de duración de la cuenta; que puede disponer de una vez del monto de él, y que por último, los intereses son liquidables cada seis meses”.³² Si bien con esta práctica bancaria se superan los límites impuestos al crédito comercial, se termina por dar vida a una serie de obstáculos al desarrollo de las instituciones bancarias y a la creación de formas de crédito a medio plazo.

Así como la libertad de comercio erosiona rápidamente la economía de trueque presente en todas las regiones mexicana y favorece el surgimiento del crédito moderno a la producción, la libertad económica se presenta comprometida por la lenta implementación de los artículos constitucionales relativos a los derechos de propiedad y a la seguridad de las posesiones así como a dar efectividad a la indemnización de las expropiaciones realizadas con fines de utilidad pública. Vale la pena subrayar la absoluta novedad para los derechos de propiedad existentes en México de los principios constitucionales pues, como lo sostuvo acertadamente Andrés Molina Enríquez, México se caracteriza por presentar “todas las formas de sociedad que la humanidad pueda ofrecer, a excepción de las formas comprendidas en el último periodo [de la evolución] de los derechos territoriales”, o sea, “los derechos de propiedad desligados de la porción territorial misma”. De allí que la titulación existente “*no concede a los tenedores de títulos, otros derechos que los relativos al valor limitado que ellos representan*”. Más allá de su crítica a la gran propiedad, Molina Enríquez pone el adecuado acento, como acontece con la generación liberal que preparó la Revolución, en la coexistencia de una pluralidad de derechos derivados de la simple ocupación de recursos de la posesión de facto de los mismos y, finalmente, de la existencia de una propiedad de facto, pero no titulada, resultado de mercedes, concesiones y composiciones a título oneroso.³³

A pesar de la obsesión clasificatoria positivista, Molina Enríquez comprendió perfectamente que los problemas medulares de los derechos de

³² Casasús, *Las reformas*, *op. cit.*, p. 206. Algunos elementos para la comprensión de la formación de la economía financiera en P. Riguzzi, *Los pobres por pobres, los ricos por ignorancia. El mercado financiero en México, 1880-1925*, en M. Carmagnani, A. Hernández Chávez, R. Romano (coords.), *Para una historia de América. Los nudos*, México, Fideicomiso Historia de las Américas-El Colegio de México-FCE, 1999, vol. I, pp. 352-365.

³³ Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales* (1909), México, Ediciones Era, 1978, pp. 151-152. Las cursivas son nuestras.

propiedad descendían de la “falta de exactitud en la titulación de la propiedad privada”, de la “falta de seguridad de la propiedad” y que la denominada propiedad privada “ha llegado hasta nosotros sin haber sido declarada de un modo preciso, irreversible, irrevocable y definitiva”. El resultado es que “en el rigor de los principios jurídicos, los poderes públicos podrían revocar la ocupación o la posesión que tienen los particulares a título de propiedad privada, sin que dichos poderes tuvieran para ello que salirse del recto carril de las leyes vigentes”.³⁴

La idea de que los derechos de propiedad era una combinación de diferentes derechos que no dan seguridad y certeza a sus titulares está presente a partir de la primera ley liberal sobre los terrenos baldíos, inspirada precisamente en el principio constitucional de titulación de la propiedad, tal como se desprende de las diferentes sentencias en materia de tierras.³⁵ La titulación no es un acto que anula los derechos preexistentes pues se obtiene sin perjuicio de los derechos históricos y consuetudinarios de hacendados, rancheros, comunidades y pueblos. A partir de la primera ley de 1863, todas las normas que dan efectividad al dictado constitucional de 1857 reconocen que pasan a manos de la nación “todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuos o corporación autorizada para adquirirlos”.³⁶

En virtud de esta primera implementación de la norma constitucional, los derechos de propiedad y la seguridad que conllevaban se diferencian entre derechos nuevos o titulados, y preexistentes o históricos, reconocidos como “títulos primordiales”, es decir fundados sobre el derecho consuetudinario, los usos y costumbres de la tierra. A diferencia de los “primordiales”, los nuevos títulos son de naturaleza objetiva, pues las tie-

³⁴ Molina Enríquez, *Los grandes*, op. cit., pp. 200-204.

³⁵ R.J. Knowlton, “Tribunales federales y terrenos rurales en el México del siglo XIX: el Semanario Judicial de la Federación”, *Historia Mexicana*, 1996, núm. 181, pp. 71-98.

³⁶ Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos 23.07.1863, en M. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, México, 1902, tomo IX, p. 637. Para comprender el proceso de reorganización de los derechos de propiedad agrarios y en especial los derechos consuetudinarios, cf. W.L. Orozco, *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*. México, Imprenta El Tiempo, 1895. Sobre la relación entre los derechos a la tierra y el agua, cf. C.B. Kroeber, *El hombre, la tierra y el agua. Las políticas en torno a la irrigación en la agricultura de México*, México, CIESAS, 1994, pp. 191-223.

rras solicitadas individualmente deben ser deslindadas a cargo del demandante y deben ser compradas al Estado. Para subrayar el nexo entre derechos primordiales y derechos nuevos, la ley establecía la prelación para los usufructuarios que hubieran ocupado productivamente tierras nacionales por un periodo no inferior a 10 años, recursos que les son vendidos y titulados por un precio inferior al del mercado.

La senda institucional escogida para reformar los derechos de propiedad se profundiza con las leyes de colonización de 1883 y con la ley de tierras baldías de 1894. La de 1883 perfecciona la transición de los derechos primordiales a los nuevos derechos que serán potenciados con la regulación de la actividad de las compañías deslindadoras con el fin de que —como escribió Joaquín Casasús en 1888— “el propietario regularice su propiedad, y cese de ser simplemente un usurpador”.³⁷ La ley de tierras baldías de 1894 transfiere las tierras del dominio público al privado a las “descubiertas y medidas, por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello”, a las tierras de demasías o “terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor que la que éste determine”, y a las excedencias, es decir, a “los terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan; pero colindando con el terreno que éste ampare”.³⁸

Ambas leyes iban en la dirección de poner en práctica los derechos de propiedad constitucionales. Se llega así al pleno reconocimiento de que la propiedad privada es un derecho económico de los individuos y de las empresas, tal como son reconocidos en el código mercantil. Vale la pena subrayar que también en México los derechos privados no anulan los otros derechos de propiedad preexistentes en la República que se convierten en derechos secundarios susceptibles de perfeccionarse al hacer uso de la

³⁷ Citado en R.H. Holden, *Mexico and the Survey of Public Lands. The Management of Modernization 1876-1911*, De Kalb, Northern Illinois University Press, 1994, p. 12. Sobre el reconocimiento y transferencia de los derechos tradicionales, consuetudinarios, cf. *Disposiciones sobre designación y fraccionamiento de los ejidos de los pueblos mandados compilar y publicar por el Sr. Ministro de Fomento Gral. Carlos Pacheco*, México, Secretaría de Fomento, 1889.

³⁸ Carmagnani, *Estado y mercado*, op. cit., pp. 40-41; G. McCutchen McBride, *Los sistemas de propiedad rural en México* (1925), México, Conaculta, 1993, es el primer estudio que da la debida importancia a la reorganización de los derechos de propiedad agrarios.

posibilidad de convertirlos en privados. El nuevo fundamento del derecho de propiedad es así su objetividad, basado “en la identificación predial, como la de los derechos que afecta su origen legal en favor del interés privado”.³⁹

Un proceso similar de reforzamiento de los derechos de propiedad agraria se da en la minería al aprobarse en 1884 el código de minas que, tal como había acontecido con el de comercio y las leyes de baldíos, establece que la minería es una competencia federal. Este primer código no reúne todavía, como se señala en 1892, “las tres condiciones de indiscutible eficacia para el desarrollo y prosperidad de la minería: facilidad para adquirir, libertad para explotar y seguridad para retener”. Estas tres condiciones se dan en la nueva ley minera de 1892, reformada en 1909, que reconoce la libertad de exploración minera y hace de la propiedad minera “irrevocable y perpetua” al ser titulada por la Secretaría de Fomento. La ley marca el comienzo del fin de la institución informal colonial del “avío” que daba preferencia a los comerciantes y hacía más pobres a los productores, permitiéndose la formación de sociedades mineras y la hipoteca sobre las pertenencias mineras.⁴⁰

A imagen y semejanza de los derechos de propiedad sobre la tierra, los relativos a la minería se enmarcan en la misma lógica económica: reducir los costos de transacción de la producción minera facilitando su arribo al mercado y dar certeza no sólo a los propietarios ya presentes sino a aquellos que pudieran orientarse a esta actividad productiva, independientemente de su nacionalidad. Los nuevos derechos de propiedad favorecieron la reducción de los costos de transacción en la minería pues los productores se convierten en titulares de crédito bancario y comienzan por lo tanto a liberarse de las prácticas usureras impuestas por los comerciantes por medio del avío o habilitación, práctica de origen colonial que permite al productor obtener insumos y dinero a cambio de la cesión de la futura producción a precios muy inferiores a los de mercado.

³⁹ C.A. de Medina y Ormachea, *Garantía de la propiedad raíz en México*, México, Secretaría de Fomento, 1901, pp. 5-6.

⁴⁰ Carmagnani, *Estado y mercado*, *op. cit.*, pp. 41-42. El mejor estudio sobre el derecho minero publicado en el periodo liberal es R. Reyes y F.F. Barker, *The Mining Laws of Mexico*, México, The American Book, 1910, pp. 3-35.

DIFUSIÓN Y REPRESENTACIÓN DE LA CULTURA ECONÓMICA

La discusión anterior sobre la libertad de comercio, de contratación y de los derechos de propiedad muestra que las nuevas instituciones económicas liberales favorecen una nueva relación entre productores y receptores de la cultura económica liberal. Por parte de los productores figura el personal que labora en los poderes federales y estatales como los funcionarios presentes en los cuerpos administrativos federales y estatales. Entre los receptores de la nueva cultura económica encontramos tanto los que se benefician de las transformaciones institucionales cuanto aquellos que sostienen ideológicamente, electoralmente, e, incluso, clientelariamente la construcción de una nueva realidad mexicana a partir del nuevo orden político.

Con los estudios existentes es todavía muy difícil comprender los desfases que se dieron entre la cultura y los imaginarios políticos así como el desfase temporal que en México, como en otras realidades occidentales, se dieron en la relación entre libertad política y libertad económica, es decir, entre liberalismo y librecambismo. Al mismo tiempo, precisamente porque la cultura política liberal no es la única presente en el espacio mexicano, su difusión pudo favorecerse del igualitarismo que descende del republicanismo, el que algunos caracterizan desafortunadamente como “liberalismo popular”, o frenada por el comunitarismo que difunde la renovada cultura política católica. Sin embargo muchos elementos liberales fueron penetrando en las otras culturas políticas presentes en el espacio mexicano, lo cual no dio origen, como generalmente se sostiene, a una dicotomía entre una cultura política alta o de élite y una cultura política baja o popular. Por el contrario el notable desnivel entre ambas culturas se fue cerrando y occidentalizando, gracias a la difusión de la palabra escrita, la lectura pública y la escuela.

La palabra escrita, la lectura y la escuela, fueron los principales difusores del liberalismo. La valorización de la cultura escrita sobre la oral se explica por la necesidad de crear una acción entre gobernantes y gobernados y, al mismo tiempo, dar vida a una mayor acción entre los grupos de interés con el fin de optimizar las ventajas relativas de que disponen y en esta forma difundir el progreso material en las diferentes regiones del país. Si bien podemos pensar que los nuevos derechos de propiedad beneficiaron más a los grandes titulares de los derechos primordiales preexistentes,

no podemos tampoco olvidar que ellos dieron también ventajas a los pequeños titulares de derechos primordiales indios, mestizos y mulatos. Entre los afectados por la desamortización eclesiástica figura el bajo clero pues las parroquias debieron entregar sus lotes de tierra a los municipios para que se vendieran a los nuevos actores sociales promovidos por la revolución liberal. Según los datos parciales de que disponemos, los nuevos derechos de propiedad con titulación individual y privada de los lotes ya pertenecientes a los viejos ejidos de los pueblos benefició a 19 983 jefes de familia entre 1877 y 1906 y afectó más de un millón de hectáreas. Fue un fenómeno expansivo pues con las nuevas facilidades concedidas para la titulación en 1906, en el lustro comprendido entre 1906 a 1911 fueron titulados otros 14 415 jefes de familias.⁴¹

Poco, por no decir nada, es lo que sabemos sobre la difusión de la cultura liberal en los diferentes estratos de la sociedad y su capacidad de incentivar la creación de nuevas formas sociales asociativas. En fin de cuentas son estos comportamientos que hacen posible que se interiorice una cultura económica secularizada con un marcado acento anticorporativo, antiproteccionista y antiprohibicionista. Probablemente las culturas aledañas, contemporáneas de la liberal, fueron influenciadas por la propuesta liberal de dar vida a instituciones capaces de garantizar y potenciar la libertad de los actores sociales en modo que pudieran individualmente mejorar su condición económica individual y familiar.

Las prioridades que asigna la Presidencia de la República a las diferentes materias económicas puede ayudarnos a comprender cómo una institución difunde en la sociedad la cultura económica liberal. A lo largo de más de medio siglo el Poder Ejecutivo y la opinión pública consideraron que el fin económico del Estado era esencialmente la regulación e implementación de la libertad económica mediante las políticas de presupuesto, la regulación monetaria y del crédito público y privado, y la promoción económica de los individuos y de las empresas por medio del comercio, la oferta de bienes públicos tanto de los desarrollados y administrados directamente por el Estado como de los sostenidos por el mismo con subsidios a las empresas privadas para mejorar la oferta de infraestructura en el país y en los centros urbanos.

⁴¹ Romero, *Geographical, op. cit.*, pp. 226-227 y R.J. Knowlton, "El ejido mexicano en el siglo XIX", *Historia Mexicana*, 1998, núm. 189, pp. 91-92.

El discurso presidencial busca y trata de difundir una representación del mundo económico a partir de una caracterización de las que son las prioridades del gobierno en materia económica. Las prioridades se reflejan en un número limitado de acciones, con el fin de que los agentes económicos, que son los receptores de esta imagen, se sientan apoyados para actuar con autonomía, a sabiendas que sus acciones son garantizadas por las instituciones. Se comprende así que, a diferencia de lo que generalmente se sostiene, la cultura política liberal nunca consideró el mercado como una fuerza desvinculada de la acción de las instituciones, las cuales no tienen ningún interés de dominar a las fuerzas de mercado pues se atenta contra libertad de los actores económicos.

Estos parámetros generales se reflejan en la información contenida en los mensajes presidenciales sobre el estado de la economía nacional, no obstante que esta fuente sea un indicador muy burdo de la imagen que la Presidencia de la República ofrece al público de las fuerzas económicas. El único argumento general que está siempre presente en los mensajes presidenciales es el presupuesto probablemente porque, como sostuvo Ignacio Manuel Altamirano, “sin hacienda no hay gobierno; sin impuestos no hay hacienda; sin ley no hay obligación de pagar los impuestos (y) sin ley de presupuestos no hay organización posible en una nación”. La Presidencia difunde, especialmente entre 1867 y 1880, una visión optimista del presupuesto equilibrado, asociado al crecimiento del comercio y, en especial el comercio exterior, y las “mejoras materiales”, es decir, los ferrocarriles, telégrafos y los puertos, como se desprende de la participación de México en las exposiciones internacionales.⁴² En este periodo hay un mayor interés en la difusión de la nueva imagen del crecimiento económico y un menor interés en mostrar la importancia de las instituciones en la consolidación de la libertad económica. Seguramente se buscaba minimizar los problemas desencadenados por las reformas hacendarias del periodo 1868-1874.

⁴² El análisis de las acciones de gobierno capaces de difundir la cultura económica liberal se hizo utilizando las menciones contenidas en los informes presidenciales publicados en *La Hacienda pública de México a través de los informes presidenciales*, México, SHCP, 1963, pp. 136-177. En un futuro se debería hacer un análisis detallado de las acciones de las secretarías de gobierno y, en especial, de la de Hacienda y de la de Fomento. Sobre la nueva imagen de México a partir de la Presidencia, cf. M. Tenorio Grillo, *Artifugios de la nación. México en las exposiciones universales, 1880-1930*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 51-65.

El nacimiento del orden liberal ofrece una representación de la economía según la cual el gobierno ofrece un seguro progreso material del país a condición de que los diferentes intereses económicos y sociales regionales acepten disminuir las pugnas. La imagen que se difunde es que el crecimiento de la riqueza y del bienestar realizados con la modernización de la administración y de la infraestructura mejoran las condiciones materiales de la población y aumentan los recursos de que dispone el gobierno para desarrollar los servicios públicos y la instrucción.

Sin perder de vista estos temas, en los decenios siguientes de 1880 y de 1890 se insiste más en las nuevas realidades económicas promovidas por el nuevo orden en el campo monetario y del crédito público. Mediante la insistencia en estas nuevas formas económicas se desea mostrar a los actores económicos las posibilidades que ofrece la economía financiera con el fin de que ellos las acepten y las articulen con las oportunidades activadas por la libertad comercial y los subsidios públicos a las actividades de las empresas. Al despertar el siglo XX, las dimensiones financieras de la economía y el aumento de las obras públicas son los vectores que utiliza el gobierno para provocar un consenso hacia un fortalecimiento de la acción del Estado en la vida económica.

Otro gran vector de cultura económica son las acciones realizadas por el Poder Legislativo que tuvo una participación muy superior a la que hasta ahora se le ha atribuido. Mientras el gobierno difunde su mensaje en forma hierática, el Congreso de la Unión lo hace cotidianamente por medio de la prensa que regularmente informa sobre los debates en el Congreso, publicando síntesis e incluso extractos de los dictámenes de los proyectos de ley discutidos en las comisiones. En esta forma se potencia la vinculación entre el Congreso y la opinión pública lo cual favorece la difusión de la cultura liberal y la vinculación entre los representantes y los ciudadanos. El Congreso, especialmente a partir de 1874 cuando se reestablece el Senado, logra fortalecer su capacidad emisora de cultura política, probablemente porque los diputados y los senadores emiten un mensaje de carácter plural al utilizar las diferentes facciones y grupos políticos de la prensa periódica y al participar en manifestaciones públicas dando cuenta de las diferentes interpretaciones respecto a la realidad económica y política. Podemos seguir la difusión de la representación de la economía realizada a partir del Congreso de la Unión por medio de los debates que se dan sobre la iniciativa legislativa, la discu-

sión en comisiones, la discusión en el aula y la aprobación en las dos cámaras del Congreso.⁴³

Una hipótesis fundada de la transformación que aconteció con nuevo sentido de la vida económica, a partir de la capacidad de emisión que tienen las instituciones, se puede resumir en el cambio que acontece en la esfera federal. Las mayores competencias federales favorecen la difusión de una nueva cultura según la cual “no hay, pues, soberanía ni independencia en los estados, pero sí hay libertad, porque son libres para moverse dentro de la esfera de acción que les ha trazado el pacto federal, haciendo todo aquello que no les está prohibido por la ley”. A la Federación corresponderá preservar el marco de la libertad y “fomentar el desarrollo de los intereses recíprocos” entre Federación y estados así como incentivar la cooperación entre la Federación y los actores económicos. Se logrará afianzar el surgimiento de “una paz que algunos han llamado mecánica”, que con el pasar del tiempo se ha “convertido en institución social, en principio fundamental”.⁴⁴

Otro buen indicador de la asimilación de la nueva cultura económica, medida por los logros observados por los difusores de la época, proviene de los estudios de Pablo Macedo escritos para el centenario de la Independencia. Los tres estudios de Macedo son, por orden, *La evolución mercantil*, *Las comunicaciones y obras públicas* y *La Hacienda pública*.⁴⁵ La secuencia es de por sí indicativa, pues nos ilustra el orden mental en el cual se funda la imagen liberal del proceso económico. Siguiendo a Macedo podemos decir que la libertad económica, visible en la esfera comercial, es la fuerza propulsiva de las transformaciones que se dan en el país gracias al desarrollo de las comunicaciones y de las obras públicas, las cuales hacen posible la unificación del espacio económico nacional. La transformación acontece gracias a la colaboración que se fue construyendo entre el gobierno y las

⁴³ Véase mi *Estado y mercado*, *op. cit.*, pp. 101-165 sobre el papel de las coaliciones políticas en la conformación de las políticas de presupuesto y sobre todo, Luna, *El Congreso de la Unión*, *op. cit.*, que hace un excelente análisis del papel activo que desempeña el Congreso en los cambios institucionales relativos a la esfera económica.

⁴⁴ R. de Zayas Enríquez, *Los Estados Unidos Mexicanos. Sus progresos en veinte años de paz*, Nueva York, H.A. Host, 1897, pp. 41-42.

⁴⁵ Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México: *La evolución mercantil*, *Las comunicaciones y obras públicas* y *La Hacienda pública*, México, J. Ballezá, 1905.

clases que lo sostienen con sus impuestos y con su afán de progreso. Es la colaboración la que permite que se realice el encuentro entre el Estado y el mercado, facilitado por la constante asignación de recursos públicos a favor del progreso material.

La cultura liberal decimonónica se despliega favoreciendo la creación de un espacio económico tanto para los actores sociales como para el gobierno, con el fin de sostener el interés general, que es el de los consumidores, sobre los intereses específicos de un productor o de un grupo de productores. De esta forma se busca crear una imagen unívoca de la sociedad que si bien originariamente la cultura liberal divide entre una mayoría de incluidos y una minoría de excluidos, hacia fines del siglo se considera que a los excluidos hay que ofrecerles una posibilidad en cuanto la exclusión es un hecho deplorable que atenta tanto contra la dignidad de los individuos como contra la universalidad del consumo y puede, por tanto, producir conflictos en grado de hacer estallar el orden racional que trata de construir el liberalismo.

Publicado en Jaime E. Rodríguez (comp.), *The Divine Charter. Constitutionalism and Liberalism in Nineteenth-Century Mexico*, Lanham, Rowan & Littlefield Publishers, 2005, pp. 285-304.

LAS FINANZAS DE TRES ESTADOS LIBERALES: ARGENTINA, CHILE Y MÉXICO, 1860-1910

Las finanzas públicas de los países latinoamericanos tienen una característica común en el siglo XIX: la presencia de grandes déficit provocados, según lo han sostenido algunos estudiosos de ayer y de hoy, por un exceso de gastos y por recursos insuficientes. Otros han visto el tendencial desequilibrio entre ingresos y egresos públicos con el resultado de la incorporación de las economías latinoamericanas en el mercado capitalista y la consiguiente necesidad de construir estados fuertes, “nacionales”; otros lo han visto como el resultado de la dominación sobre el naciente Estado por parte de un grupo notabiliario, la oligarquía, y otros más realistas lo han visto como el resultado del carácter “abierto” que asumen las economías latinoamericanas a partir de la segunda mitad del siglo XIX. (Carmagnani, 1984). Estas tres posibles interpretaciones tienen un elemento común: relacionan las finanzas públicas con el costo del Estado que asume la clase dirigente liberal. Se termina así por olvidar que las finanzas públicas son el resultado de una política presupuestal caracterizada por la posibilidad de sustituir ingresos por egresos y viceversa y se pone en cambio el acento casi exclusivamente sobre los egresos, los gastos públicos.

Si se observa la interacción entre ingresos y egresos públicos en Argentina, Chile y México notamos que mientras en el caso argentino el déficit público es estructural a lo largo de todo el periodo 1864-1915, en el caso chileno y en el mexicano el fenómeno es limitado al periodo 1866-1893 para Chile y al periodo 1867-1894 para México. Después de 1893-1894, mientras las finanzas chilenas alternan déficit y activos, las finanzas mexicanas están, hasta la Revolución, permanentemente en activo. Tendencialmente en México los saldos activos fluctúan entre un mínimo de 4.9% y un máximo de 34.3% de los egresos totales.

El análisis comparado de las finanzas públicas de los tres países considerados nos permite pensar que el déficit crónico en Argentina, la inestabilidad chilena y los saldos activos mexicanos permitieron financiar apenas

los gastos corrientes en Argentina y Chile mientras en México se logró incluso reducir la deuda pública.

La observación de nuestros tres casos nos dice justamente que mientras en Argentina y Chile la política presupuestaria se caracterizó por un crecimiento de los ingresos no proporcional a los egresos, en México la política de presupuesto se caracteriza, en cambio, por una más rápida expansión de los ingresos.

La diferencia apuntada es, sin embargo, engañosa pues si observamos con la debida atención el cuadro 1 notamos que en todos los países el crecimiento de los ingresos precede y, a un ritmo mucho más rápido, la expansión de los egresos. El cuadro 1 nos induce a pensar que la política presupuestal de los tres países tiene una característica común: frenar el crecimiento de los egresos aumentando la presión tributaria. Esto significa que existe, no obstante la falta de comunicación y de relaciones financieras estables entre los tres países latinoamericanos que consideramos, una cierta idea común de cómo gestar las finanzas públicas. Esta idea común es la doctrina hacendaria liberal y en ella trataron de inspirarse ministros de Hacienda argentinos, como Vicente Fidel López, chilenos, como Miguel Cruchaga, y mexicanos, como Matías Romero.

Cuadro 1. Ingresos y egresos públicos en Argentina, Chile y México
(tasas de incremento anual)

Años	Argentina		Chile		México	
	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos
1850-1859	—	—	1.5	1.4	—	—
1860-1869	5.2	3.7	2.9	3.1	6.9	6.6
1870-1879	1.4	-0.7	3.2	1.2	5.7	2.3
1880-1889	4.9	2.9	1.0	3.5	6.7	17.4
1890-1899	16.3	4.0	5.8	6.6	4.1	1.4
1900-1909	26.3	23.9	10.6	7.4	6.6	5.1
1910-1914	58.7	1.1	1.6	1.0	4.8	5.4

Fuentes: para Argentina: *Anuario, Argentina* (1905-1910); *Memoria de Hacienda, Argentina* (1880-1919); *Anuario estadístico, Argentina* (1894-1914); *Lorini* (1910:111); *Registro estadístico, Argentina* (1869-71); *Schmitz* (1894: 198-211); para Chile: *Carmagnani* (1971: 197-202); para México: *Memorias de Hacienda, México* (1868-82 [1867-82]); *Cuenta del Tesoro Federal, México* (1883-1911).

El objetivo de aumentar la presión fiscal no fue siempre realizable. Esta circunstancia pone en evidencia una escasa flexibilidad de las finanzas públicas y en modo particular de los ingresos estatales, caracterizados por una acentuada rigidez estructural. Este fenómeno, que nos ilustra indirectamente las diferencias nacionales en el funcionamiento financiero de los estados liberales en América Latina, se presenta en forma más rígida en Argentina que en Chile y México. El incremento de los ingresos chilenos y sobre todo de los mexicanos a partir de los años 1890 fue mucho más rápido que el incremento de los ingresos argentinos.

Nos podemos preguntar, a partir de las informaciones que presentamos en el cuadro 2, a cuáles factores es reconducible el diferente grado de rigidez de las finanzas públicas en nuestros tres países. La respuesta está, al parecer, en el alto porcentaje de los derechos aduaneros. Sin embargo es ésta una respuesta que no da ningún peso al proceso de transformación que conocen los ingresos, incluso los aduaneros, en nuestros tres países. En efecto, en dos países, Argentina y México, los derechos aduaneros disminuyen progresivamente pasando de 91.4 a 57.2 por ciento en Argentina y de 53.3 a 44.3 por ciento en México. La excepción es Chile donde los ingresos aduaneros, por el contrario, aumentan pasando de 59 a 83.3 por ciento de los ingresos totales.

Una explicación mejor del proceso de transformación de los ingresos públicos se obtiene desagregando los derechos aduaneros. Así notamos que la reducción de la participación de los ingresos aduaneros en los ingresos fiscales depende, tanto en Argentina como en México, de la progre-

Cuadro 2. Ingresos públicos en Argentina, Chile y México, 1850-1910
(porcentajes)

	<i>Argentina</i>				<i>Chile</i>				<i>México</i>			
	<i>Aduanas</i>				<i>Aduanas</i>				<i>Aduanas</i>			
	<i>Imp.</i>	<i>Exp.</i>	<i>Tot.</i>	<i>Otros</i>	<i>Imp.</i>	<i>Exp.</i>	<i>Tot.</i>	<i>Otros</i>	<i>Imp.</i>	<i>Exp.</i>	<i>Tot.</i>	<i>Otros</i>
1850	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1860	60.0	31.4	91.4	8.6	36.4	6.5	42.9	57.1	-	-	53.3	46.7
1870	81.0	12.1	93.3	6.8	42.9	3.8	46.7	53.3	58.1	9.2	67.3	32.7
1880	64.1	17.9	82.0	18.0	22.7	4.7	27.4	72.6	54.4	3.5	57.9	42.1
1890	69.5	7.7	78.9	21.1	31.0	46.6	77.6	22.4	53.2	0.3	53.5	46.5
1900	55.8	2.9	58.8	41.2	25.9	45.6	71.5	28.5	42.5	1.2	43.7	56.3
1910	57.2	-	57.2	42.8	31.4	51.9	83.3	16.7	43.8	0.5	44.3	55.7

Fuentes: véase la nota del cuadro 1.

siva eliminación de los derechos sobre las exportaciones mientras en Chile el aumento de los ingresos aduaneros depende de la mayor participación de los derechos de exportación de un producto, el salitre, que como sabemos no era realmente un impuesto de exportación sino más bien una renta del Estado.

Esta profunda transformación de los ingresos no es casual. No es una casualidad que el ministro de Hacienda de México declare en 1867 que uno de los objetivos de la reforma hacendaria era el de no hacer de los impuestos aduaneros la base del sistema fiscal. (Carmagnani, 1989: 473-74). Esto significa que la progresiva liberación de impuestos a los bienes exportados forma parte del ideario liberal de favorecer la circulación y aumentar la mercantilización de las economías.

El resultado final de la transformación fue el de estructurar en los tres países un sistema de ingresos públicos dependientes de la capacidad de consumo de bienes importados y de bienes internos. Con otras palabras, el sistema de las finanzas públicas comenzó a funcionar tratando de reducir, minimizar, la dependencia de los ingresos de los ciclos del comercio internacional.

En Argentina el proceso de progresiva diversificación de los ingresos públicos empezó un decenio antes de la crisis de 1890. Ya en los años 1880 la disminución de los ingresos obligó a buscar nuevos impuestos con el resultado de que entre 1884 y 1899, es decir en los años que preceden, acompañan y siguen la crisis de 1890, hay una tendencia hacia la progresiva reducción de los derechos aduaneros, especialmente sobre las exportaciones, y la introducción de nuevos impuestos sobre el consumo interno. Además de interrumpir el vínculo entre ingresos públicos y exportaciones, la década de 1880 se caracteriza también por la tendencial reducción de los derechos aduaneros sobre las importaciones. Este último tipo de impuesto, que se había revelado decisivo para la expansión de los ingresos estatales en el decenio 1860-1870, se estanca en la década siguiente y disminuye entre 1890 y 1900.

La ruptura de la interdependencia entre ingresos estatales y comercio exterior ilustra la precisa voluntad de la clase dirigente argentina de reducir la dependencia de las finanzas públicas del vínculo mercantil existente entre economía argentina y economía mundial, con el preciso objetivo de hacer más competitivas las exportaciones. Viene así a redefinirse el peso del comercio exterior en la evolución de la estructura financiera pública,

peso que pasa de factor determinante a factor condicionante a partir de los años de 1890.

La búsqueda de nuevos recursos susceptibles de sustituir los impuestos sobre las exportaciones y garantizar la expansión de los ingresos públicos ilustra la capacidad de maniobra fiscal de la clase dirigente de los últimos decenios del siglo XIX. Si observamos el cuadro 2 notamos que entre 1880 y 1890 se registra un lento incremento de los ingresos clasificados como otros, es decir, de ingresos provenientes de actividades no vinculadas directamente con el comercio exterior. Esta tendencia se acelera a partir de 1890 con el resultado que ya en 1900 los ingresos públicos no dependientes del comercio exterior representan 41.2% de los ingresos totales.

La crisis económica de 1890 permitirá a la clase dirigente argentina completar el proyecto financiero elaborado en los años de 1880. En 1890 el ministro de Hacienda Vicente Fidel López presenta al Parlamento un proyecto de ley que establece una serie de nuevos impuestos directos sobre el alcohol, la cerveza, el tabaco y los fósforos. El mismo proyecto preveía también un impuesto sobre los dividendos y los beneficios de las sociedades anónimas argentinas y extranjeras, y sobre los contratos de seguro. (Martínez, 1898: 466; Dorfman, 1970: 219).

El proyecto presentado al Parlamento en el momento más agudo de la crisis económica, trataba de transformar y modernizar la estructura financiera del Estado. El cuadro 3 muestra que la gran transformación se

Cuadro 3. Estructuras de los ingresos públicos argentinos, 1850-1912
(porcentajes)

	1888	1893	1896	1900	1905	1912
Renta patrimonial	6.8	3.9	7.2	10.6	5.4	3.3
Renta de servicios públicos	3.8	4.5	8.8	6.8	13.1	10.5
Impuestos directos	9.7	7.2	2.5	2.7	2.6	2.4
Herencias	8.2	6.7	2.4	2.5	2.4	2.1
Sociedades anónimas	1.5	0.5	0.1	0.2	0.2	0.3
Impuestos indirectos	79.7	83.4	81.5	79.9	78.9	83.8
Aduanas	74.1	74.8	66.3	53.8	55.7	63.1
Consumos	5.6	9.6	15.2	26.1	23.2	20.7

Fuentes: *Anuario, Argentina* (1905-1910); *Memoria de Hacienda, Argentina* (1880-1919); *Anuario estadístico, Argentina* (1894-1914); Lorini (1910: III); *Registro estadístico, Argentina* (1869-1871); Schmitz (1894: 198-211).

Cuadro 4. Estructuras de los ingresos públicos mexicanos, 1870-1913
(porcentajes)

	1878-9	1889-90	1893-4	1896-7	1900-1	1905-6	1912-13
Rentas patrimoniales	2.6	2.6	2.6	3.8	2.6	1.4	0.2
Renta de servicios públicos	4.3	3.4	4.3	3.7	5.5	5.3	6.0
Impuestos directos							
DF y territorios	8.8	8.2	8.3	5.2	5.2	9.8	10.5
Impuestos indirectos							
Aduanas	58.7	55.0	42.4	45.4	45.1	47.8	43.5
Consumos	16.8	24.8	36.3	38.4	39.9	39.9	31.8

Fuentes: *Memoria de Hacienda, México (1868-1882 [1967-1982])*; *Cuenta del Tesoro Federal, México (1883-1911)*.

hizo privilegiando un sector social. La transformación debería haber provocado una expansión de los impuestos sobre las utilidades financieras y las ganancias especulativas, circunstancia que no se dio pues, como se puede observar en el cuadro 3, los impuestos directos disminuyeron cuantitativamente entre 1888 y 1893, disminución que se acelera una vez superada la coyuntura crítica. Los recursos que en el decenio de 1880 se obtenían de los impuestos directos se consiguen enajenando el patrimonio del Estado (ventas de tierras, derechos sobre los muelles fiscales, ferrocarriles, etc.) y de la expansión de los servicios públicos (correos y telégrafos). Es justamente la renta de los servicios públicos la que se expande más rápidamente mientras la renta patrimonial se frena después de 1900.

La situación que hemos delineado para Argentina a partir de 1880 la volvemos a encontrar, casi en los mismos términos, en México. Como puede verse en el cuadro 4, los impuestos directos, que en México son los que derivan del control que ejerce el gobierno federal sobre el Distrito Federal y sobre los territorios de la Baja California y de Quintana Roo, tienden a reducirse a partir de 1890, reducción que es compensada por el aumento de las rentas patrimoniales y sobre todo por el que conoce la renta de los servicios públicos de correos y telégrafos. Es interesante notar, especialmente para los impuestos directos que gravan la ciudad de México, que es sólo en la fase terminal del Porfiriato que se recuperan a pesar que la gran expansión urbana acontece por lo menos un decenio antes, en la década de 1890.

El caso chileno ilustra, todavía con mayor fuerza, la precisa voluntad de la clase dirigente de utilizar la renta patrimonial y la renta de servicios públicos para evitar cualquier impuesto de tipo directo. En efecto en Chi-

Cuadro 5. Estructura de los ingresos públicos chilenos, 1850-1910
(porcentajes)

	1850	1860	1870	1880	1890	1900	1910
Renta patrimonial	—	1.2	14.9	16.3	15.9	18.9	18.0
Renta de servicios públicos	6.2	2.6	2.6	3.0	1.3	4.1	3.7
Impuestos directos	—	—	—	—	—	—	0.2
Impuestos indirectos	79.9	83.8	72.5	55.4	79.5	77.0	78.1
Aduanas	60.6	63.9	55.8	41.9	78.7	77.0	77.4
Consumos	19.3	19.9	16.7	13.5	0.8	—	—
Otros	2.8	—	1.4	17.4	0.2	—	—

Fuente: Carmagnani, 1971: 197-202.

le el salitre desempeñó un rol extraordinario en los años 1880 y 1890, como puede verse en el cuadro 5, pues la renta patrimonial, la venta de terrenos fiscales y de derechos mineros representó más de 15% de los ingresos públicos totales. A diferencia de Argentina y México, los ingresos chilenos derivados del patrimonio estatal crecen muy rápidamente hasta representar en los primeros decenios de este siglo 18% de los ingresos públicos totales.

Si en nuestros tres países la reducida importancia de los impuestos directos está en relación con la posibilidad de expandir la renta del patrimonio estatal, ello significa entonces que la clase dirigente de los tres países se caracteriza también por una dimensión ideológica común, de tipo fronteriza. La conquista del desierto en Argentina, de la Araucanía y del Norte Grande en Chile y del norte minero en México dan al aspecto fiscal del liberalismo una dimensión especial que no encontramos en la doctrina fiscal liberal europea.

Los cuadros 3, 4 y 5 ilustran también que la progresiva reducción de la dependencia de los ingresos públicos de los derechos aduaneros está en relación con la expansión, especialmente en Argentina y en México, de los impuestos indirectos sobre el consumo. Es sólo en Chile que por su excepcional situación derivada del salitre que se reducen antes y se liquidan enseguida todos los impuestos sobre los consumos. En 1910 la renta salitrera representa 51.9% de los ingresos públicos totales.

La expansión de la venta salitrera en Chile desempeñó un rol similar a la crisis económica en Argentina y la reorientación político-económica que conoce México durante el Porfiriato. En Chile, la bonanza salitrera permitió cubrir la expansión del gasto público y en el nivel de los ingresos

favoreció la liberación de los demás bienes exportables sin tener que imponer nuevos impuestos. No sólo los derechos de exportación sobre el salitre favorecieron además la abolición en 1880 del monopolio sobre el tabaco, que representaba más de 10% de los ingresos públicos en los años 1870, y crearon las condiciones para eliminar en 1880 las contribuciones de las casas comerciales (7.2% de los ingresos públicos en 1887) y de la alcabala en 1889 (13.8% de los ingresos públicos en 1887).

En Argentina y México observamos un notable crecimiento de los impuestos indirectos sobre el consumo en los ingresos públicos totales. Los impuestos indirectos sobre el consumo no representaban en Argentina, todavía en 1893, ni siquiera 10% de los ingresos públicos totales. Tres años más tarde, en 1896, han casi duplicado su participación, representando 15.2% de los ingresos totales. La participación de estos impuestos indirectos tiende a expandirse, en forma más lenta, en los decenios siguientes. También en México observamos una tendencia similar: la mayor expansión acontece en los años de 1890 cuando los impuestos indirectos sobre el consumo llegan a representar casi un tercio de los ingresos públicos totales. Esta cuota la conservarán hasta fines del Porfiriato.

En Argentina y en México notamos así que la doctrina fiscal liberal, de acuerdo con la cual todos los ciudadanos deben participar en mantener el Estado según su capacidad de consumo, tuvo plena vigencia. No está de más recordar que Alberdi veía el principio de los impuestos indirectos como el “más conforme a sus principios, a los intereses que ella tiene en vista y a las circunstancias presentes del pueblo de la Confederación Argentina” y que este principio fue acogido en la Constitución de 1853 que establece que los impuestos directos constituyen un hecho excepcional (Alberdi, 1954: 229-230).

Los impuestos indirectos sobre el consumo afectaron más las áreas urbanas que las rurales pues en 1896 los ingresos derivados de este tipo de impuesto fueron de 13.7 millones de pesos de los cuales 5.3 millones pagados en el área de Buenos Aires, equivalente a 38.6% del total, mientras desde un punto de vista demográfico la capital federal representa apenas 16.7% de la población total.

La impresión de que los impuestos sobre el consumo afectaron mayormente a los grupos sociales urbanos, sobre todo los emergentes, adquiere mayor fuerza si se analiza la relación entre el nuevo impuesto y los sectores productivos. El número de industrias afectadas por los impuestos

sobre el consumo son 949 fábricas de vino, 61 de cerveza, 131 de alcohol, un número impreciso de fábricas de cigarrillos y de fósforos y, a partir del nuevo impuesto sobre el azúcar, 51 ingenios. En 1899 estos establecimientos industriales poseían un capital de 101.9% millones de pesos, 35.8% de las inversiones totales en el sector industrial (Cortés Conde, 1966:76).

Situación muy similar es la que encontramos en México donde a partir de 1892-1893 progresivamente los impuestos sobre el consumo —la renta del timbre—, afectan los tabacos, más o menos manufacturados, las bebidas alcohólicas y los tejidos de algodón. Tabacos, alcoholes y tejidos representan 16% de renta interior en 1900-1901 y 18.4% en 1912-1913. (Carmagnani, 1989).

En México, a diferencia de Argentina y a semejanza de Chile, vemos además la voluntad de imponer una carga fiscal sobre la producción minera, haciéndola aparecer en México como un impuesto interior indirecto. En 1900-1901 estos impuestos mineros indirectos representan 14.1% de los impuestos indirectos internos y 13.1% en 1910-1911. También estos impuestos mineros nacen como los otros en 1892-1993.

Más allá de las especificaciones nacionales hay algunos elementos sorprendentemente comunes en estas tres experiencias relativas a la imposición de impuestos indirectos internos. En los casos analizados coinciden cronológicamente, así como cronológicamente coincide la progresiva eliminación de estos impuestos en Chile. En Argentina y México se concuerda que en este tipo de consumo debe recaer la carga tributaria y en Chile y en México se trata de golpear además los intereses del capital extranjero invertidos en la minería.

La forma que asume la percepción de estos impuestos internos que inciden sobre el consumo y sobre el capital extranjero nos puede agregar algo más. Uno de los más importantes observadores de la realidad social argentina de comienzo de siglo, Biale Massé, escribía en 1904:

La segunda muralla [al desarrollo de la inmigración] la construyeron los impuestos internos, o a lo menos su inicua distribución. Y el calificativo de iniquidad no es gratuito. Una caja de fósforos del pobre, vale un centavo y medio, paga de impuestos uno, o sea el 66 por ciento de su valor. Una caja de fósforos del rico, vale dos centavos y un tercio, y paga también un centavo de impuesto, o sea el treinta por ciento de su valor. Un paquete de cigarrillos del pobre, vale siete centavos y paga tres, o sea el 48 por ciento. Un paquete de

clase media, que vale 15 centavos, paga 5, o sea el 33.3 por ciento. Un paquete de cigarrillos de lujo, que vale 23 centavos, paga 7, o sea 30.3 por ciento del valor. El paquete de 30 centavos, paga 10, o sea el 25 por ciento de su valor (Bialet Massé, 1968: 96-97).

A falta de otros elementos, podemos por lo menos apuntar que la transformación de los ingresos públicos asumió en los años de 1890 una orientación que José Luis Romero caracterizó de liberalismo conservador y que nos parece ser el resultado de la progresiva disminución de tensión entre libertad y poder que había caracterizado la primera fase liberal no sólo en Argentina sino también en Chile y en México, con el resultado de alterar el principio de equidad fiscal liberal.

El análisis comparado de los ingresos públicos de Argentina, Chile y México en la fase de construcción y de consolidación del Estado liberal nos ha permitido ver que las clases dirigentes de estos tres países presentan una racionalidad común, un resultado que terminan por desarrollar estrategias institucionales similares. La racionalidad que une las tres clases dirigentes es el resultado del hecho de que el liberalismo, como ha escrito José Luis Romero (1981:147) no es sólo una doctrina política sino más bien “una filosofía de vida, un sistema de ideales que configuraba la imagen que cada país se hizo de sí mismo”. En efecto, es sorprendente notar cómo el elemento que une el liberalismo es un innato optimismo que en el nivel hacendario se expresa en la idea de que los recursos del Estado son flexibles y crecientes: flexibles, porque la mayor mercantilización activa nuevos sectores productivos, y crecientes porque la mayor mercantilización expande los ingresos públicos y los internaliza.

La renovación de la estructura de los ingresos públicos no es entonces un hecho técnico sino uno de los fundamentos económicos del Estado liberal, porque gracias a la transformación de los ingresos públicos se rompe el vínculo preexistente entre ingresos públicos y comercio exterior, dando vida a una estructura financiera estatal no dependiente de la ciclicidad del comercio exterior y, por lo tanto, tendencialmente autónoma de las exportaciones.

La búsqueda de una mayor autonomía financiera a partir de la transformación de los ingresos públicos fue vista por las clases dirigentes como la posibilidad de incorporar al Estado, en calidad de contribuyentes, a los sectores sociales que en el periodo formativo del Estado liberal habían tenido un papel no muy activo o totalmente pasivo. En esta forma la ma-

yor autonomía financiera no tenía como finalidad la progresiva liberación del Estado liberal de los intereses económicos y sociales que le habían dado nacimiento sino el reforzamiento de su liderato con un consenso social más vasto. No es casual que encontremos una fuerte relación entre defensa de los impuestos indirectos y una doctrina electoral del sufragio indirecto. Alberdi sostenía en las *Bases* que se podrá emplear “el sistema de elección doble y triple, que es el mejor medio de purificar el sufragio universal sin reducirlo ni suprimirlo, y de preparar las masas para el ejercicio futuro del sufragio directo” (Alberdi, 1858b:122).

La dimensión financiera —incorporación de nuevos nacionales y ciudadanos mediante la capacidad de consumo— y la dimensión política —incorporación de nuevos ciudadanos mediante un periodo de preparación al sufragio universal—, se conjugan y se traducen en la práctica política en la incorporación de nuevos sujetos económicos y políticos bajo la tuición de la clase dirigente. En esta forma el Estado liberal adquiere, a partir de 1890, la característica de Estado liberal notabiliario, oligárquico, que conservará hasta 1910.

BIBLIOGRAFÍA

Alberdi, Juan Bautista

1858 *Sistema económico y rentístico de la Confederación argentina según su Constitución de 1853*. Ed. Buenos Aires, 1954.

1858b *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Ed. Buenos Aires, 1966.

Anuario financiero-administrativo de la República Argentina (1905-1910), Buenos Aires.

Bialet Massé, Juan

1904 *El estado de las clases obreras argentinas a comienzos del siglo*, Córdoba (2a. ed., 1968).

Carmagnani, Marcello

1971 *Sviluppo industriale e sottosviluppo economico. II caso cileno (1860-1920)*, Turín.

1984 *Estado y sociedad en América Latina 1850-1930*, Barcelona.

1989 “El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911”. En *Historia Mexicana* 38.3:471-496.

Contaduría Mayor de Cuenta

1883-1911 *Cuenta del Tesoro Federal*, México.

Cortés Conde, Roberto

1966 “Problemas del crecimiento industrial (1870-1914)”, en Torcuato S. Di Tella (ed.), *Argentina. Sociedad de masas*, Buenos Aires.

Departamento de Hacienda

1880-1919 *Memorias*, Buenos Aires.

Dorfman, Adolfo

1970 *Historia de la industria argentina*, Buenos Aires.

Lorini, Eteocle

1910 *La Repubblica Argentina e i suoi maggiori problemi di economia e finanza*.
3 vols., Roma.

Martínez, A.B.

1898 *Les Finances de la Republique Argentine*, Buenos Aires.

Registro estadístico de la República Argentina, Buenos Aires.

Romero, José Luis

1981 *Situaciones e ideologías en Latinoamérica*, México.

Publicado en Reinhard Liehr (comp.), *La deuda pública en América Latina*, Frankfurt, Vervuert Verlag, 1995, pp. 77-90.

INSTITUCIONES FINANCIERAS
NACIONALES E INTERNACIONALES
DEL ORDEN LIBERAL MEXICANO,
1868-1911

La imagen más difundida de los países latinoamericanos es que imitan, copian o adoptan acríticamente los modelos institucionales europeos y norteamericano. Hoy día se requiere, con urgencia, retomar esa idea generalizada y realizar una revisión historiográfica y crítica, en especial cuando América Latina vive, como hace un siglo, un proceso de gran libertad de movimiento de bienes, capitales, hombres e ideas.

Ayer como hoy, el cosmopolitismo económico exige instituciones capaces de adecuar los incentivos internacionales a las realidades nacionales y estatales. Este proceso de adecuación puede convertir los estímulos en fuerzas dinámicas que permitan un nuevo horizonte de crecimiento económico y consolidar el orden liberal, a condición de que los países perciban los estímulos como acicates para transformar e innovar la tecnología y enriquecer sus niveles intelectuales y culturales.

Aquí sólo ilustro cómo la difusión de las garantías constitucionales liberales y la creación de un orden liberal en México, tradujo a la realidad fiscal y monetaria las propuestas doctrinarias para lograr la convergencia entre la economía mexicana y las economías europeas. A diferencia de otros análisis, trato de exponer cómo las fuerzas institucionales subyacentes y el desempeño de las finanzas públicas, la organización financiera y el régimen monetario mexicano, muestran una tendencia similar a la de países europeos con los que México tuvo mayor contacto económico y cultural, es decir, Gran Bretaña, Francia, España y Alemania. Es evidente que no se descarta una posible relación entre México y los países del viejo mundo de tipo plurilineal, pues, mientras en cierto periodos históricos fue mayor el acercamiento o la convergencia entre un país secundario, como México y los países líderes, como Gran Bretaña o Alemania, en otros momentos, como aconteció entre 1930 y 1970, la distancia o divergencia pudo ser mayor o más perceptible.

En síntesis, la relación fiscal, financiera y monetaria de México con países europeos, la analizaremos como un proceso de recurrente oscilación entre convergencia y divergencia respecto a los parámetros liberales europeos.

EL ENTORNO INSTITUCIONAL DE LAS FINANZAS FEDERALES

A fin del siglo XVIII y durante la primera mitad del siglo XIX, México vivió un proceso de creciente divergencia, de apartamiento, en relación con la economía internacional, no obstante la creciente apertura comercial de 1820 a 1850. Este doble proceso se nota en la estructura de su comercio internacional, que es similar o idéntico a la del último tercio del siglo XVIII. A su vez se padece el aislamiento de los mercados financieros europeos, debido al incumplimiento de los gobiernos mexicanos de honrar los préstamos obtenidos en la década de 1820, en el mercado monetario de Londres.¹ El apartamiento de México de la economía internacional ocurre en un periodo de fuerte difusión de las ideas liberales que se dejan sentir en la reflexión acerca de los modelos del constitucionalismo, así como en el marcado interés en implementar políticas económicas y fiscales liberales.

El momento de inflexión, a partir del cual se comienza a construir un nuevo acercamiento entre México y Europa, sucede en el decenio 1857-1867 con el nacimiento de un nuevo orden liberal y federal en México. Es en esta fase que comienza la construcción de un orden fiscal y financiero que dura incluso hasta después de la Revolución de 1911.

El nuevo orden plasmado en la Constitución de 1857 contiene algunos elementos significativos para nuestra problemática. Por una parte, redefine y precisa por vez primera en la historia de México, los vectores que alientan el vínculo de México con la economía internacional y, por otra, contiene los vectores capaces de redefinir la interdependencia entre el orden institucional y el orden fiscal.

Los fundamentos institucionales de la articulación internacional se encuentran en las garantías constitucionales ofrecidas a nacionales y extranjeros relativas a la propiedad privada, a la libertad de comerciar tanto en el interior como en el exterior del país, a la libertad de asociación y a la igualdad jurídica de todos los actores económicos, independientemente de su nacionalidad.

La interdependencia entre orden institucional y orden fiscal es visible en la definitiva conformación de un derecho civil, comercial y administrativo que norma las relaciones que se establecen entre los actores económi-

¹ M. Carmagnani, "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", en *Ibero-Amerikanisches Archiv*, IX, 3, 1983, pp. 279-317 y en este volumen.

cos individuales y el gobierno. Se institucionaliza así una relación, según la cual todos los individuos deben concurrir al sostén del Estado en función de sus ingresos personales, medidos por su capacidad de consumo, mientras el Estado restituye a quienes lo sostienen con sus impuestos, ofreciendo una serie de bienes públicos puros e impuros.

En el decenio de 1857-1867 se dio vida a nuevas normas capaces de hacer posible una convergencia entre las dimensiones económicas y fiscales internas con las internacionales y, al mismo tiempo, dar vida a un conjunto de normas capaces de favorecer el ingreso en la actividad económica de nuevos operadores y limitar la intervención negativa de los gobiernos en el proceso de formación de riqueza.²

La convergencia del orden fiscal y monetario mexicano con el europeo se sustenta en principios idénticos a los existentes en las experiencias europeas: la definición de los derechos de propiedad y la publicidad de la información. El primer principio dio vida a un nuevo derecho económico, cuyo punto de arranque lo encontramos en las garantías constitucionales y a un control sobre las acciones del Poder Ejecutivo por el Congreso en el presupuesto, es decir en la definición e implementación del gasto público y de la imposición fiscal. La publicidad de la información, que también se asienta sobre las garantías ofrecidas por la Constitución, permitió que la opinión pública reivindicara con mayor energía el derecho de controlar la acción de los representantes y, en esta forma, evitar que diputados y senadores federales se convirtieran en mediadores entre el gobierno y las instituciones y los intereses personales o de grupo.

Los derechos de propiedad de corte individual, consignados en las cartas constitucionales, dieron vida al nuevo derecho económico liberal visible en los nuevos códigos civil, penal, mercantil y minero. Gracias a las codificaciones se superaron las distinciones estamentales y corporativas entre los individuos y la consiguiente supresión de antiguos privilegios. En esta forma los derechos se objetivizan, es decir, son las acciones de los individuos las que cuentan y no la clase o el estatus social del individuo que realiza una determinada acción económica. El nuevo derecho de propiedad liberal, que nace con la codificación, desea ser un derecho que difunde igualdad a todos los ciudadanos y en esta forma se convierte en un

² Sobre el constitucionalismo, véase R.N. Sinkin, *The Mexican Reform. A Study in Liberal Nation Building*, Austin, University of Texas Press, 1979.

significativo instrumento para reforzar la soberanía del Estado nacional en contra de los particularismos corporativos, regionales y locales. Los diferentes códigos mexicanos de la segunda mitad del siglo XIX, a imagen y semejanza de todos los que se dieron en el mundo occidental, se diferencian entre sí sólo en relación con la calidad accidental que puede asumir el sujeto jurídico, que es considerado como una única entidad. De allí que los códigos diferencian la calidad accidental del propietario de la del comerciante, que son reguladas por el código civil y el código mercantil, mientras las otras calidades accidentales, como la del ciudadano en juicio o la del ciudadano que comete delito, permiten diferenciar un código de procedimiento civil y un código penal.³

La difusión de los nuevos derechos de propiedad encontró muchos obstáculos, especialmente en el ámbito rural. A diferencia de lo ocurrido en países europeos, en México no hubo, como tampoco lo hubo en otros países de América Latina, un derecho agrario capaz de avanzar en la titulación de la propiedad privada agraria. No cabe duda que en México y en otras áreas latinoamericanas, no se logró anular el peso de una tradición comunitaria agraria plurisecular que se fincó sobre un viejo orden colonial y que fue hábilmente instrumentalizada por jefes locales y oligarcas regionales.⁴ A pesar de todo, los nuevos derechos de corte individual lograron cuando menos detener el proceso de apropiación oligárquica de tierra,

³ Para la comprensión del derecho económico liberal en general, F. Galgano, *Lex mercatoria*, Bolonia, Il Mulino, 1976, pp. 85-112. Algunos elementos para la comprensión de las instituciones económicas liberales mexicanas en P. Macedo *La evolución mercantil (1905)*, México, UNAM, 1989; G.M. Armstrong, *Law and Market Society in Mexico*, Nueva York, Praeger, 1987, pp. 37-70 y M. Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 25-55.

⁴ Sobre las persistencias del derecho consuetudinario y la resistencia a la difusión de los derechos individuales, véase Francisco Pimentel, *La economía política aplicada a la propiedad territorial en México*, en *Obras completas*, México, Tipografía Económica, 1903, vol. III; A. Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales (1909)*, México, Era, 1979; G.M. McBride, *The Land Systems of Mexico*, Nueva York, American Geographical Society, 1927. Recientemente los estudios históricos han comenzado a mostrar cómo las resistencias rurales e incluso las rebeliones, no pueden ser vistas como una lucha contra el liberalismo y pueden representar una interpretación de corte radical de los valores liberales, cf. A. Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1993, pp. 46.117, y G.P.C. Thomson con D.G. Lafrance, *Patriotism, Politics, and Popular Liberalism in Nineteenth-Century Mexico*, Wilmington, SR Books, 1999.

agua y bosque, que al no tener dueño se convirtieron en patrimonio del Estado y susceptibles por tanto de ser alienados. Esta reivindicación del Estado, además de reforzar su centralidad, tiene un fin utilitario: aumentar los ingresos federales.⁵

La redefinición del individuo y de sus derechos en cuanto sujeto jurídico, favoreció la distinción de poderes y la definitiva conformación de la Hacienda pública liberal. Según esta distinción, corresponde al Poder Ejecutivo y en especial al Presidente de la República y al secretario de Estado por él escogido, el papel de formular el gasto, identificar las fuentes de financiamiento, así como dar ejecución a los gastos y percibir los impuestos y tasas. Corresponde, en cambio, al Poder Legislativo y, en especial a la Cámara de Diputados, aprobar y controlar el presupuesto, además de aprobar, junto con el Senado de la República, los impuestos, tasas y empréstitos para cubrir los gastos públicos. Hasta muy reciente fecha se sostuvo que este principio liberal, subyacente a todo presupuesto, no funcionó en la realidad mexicana porque prevaleció el poder omnímodo del Presidente que acabó por aplastar la vida parlamentaria. Los nuevos estudios muestran que también en México hubo una intensa vida parlamentaria y que el presupuesto se formula y ejecuta en virtud de la constante tensión e interacción que se registró entre el poder del Presidente y el poder del Congreso.⁶

El cuadro 1 sintetiza la compleja relación que se dio entre Presidencia y Congreso, que dio vida, al igual que en las realidades europeas, a una tendencia incremental del gasto federal, característico de la evolución del presupuesto en ambos hemisferios a lo largo del siglo XIX.

La tendencia general del periodo 1868-1912 fue, tanto en el nivel de la comisión de presupuesto como del pleno del Congreso, que la iniciativa

⁵ M. Carmagnani, *Estado y mercado...*, pp. 255-259. El mejor estudio sobre la alienación de las tierras públicas es el de R.H. Holden, *Mexico and the Survey of Public Lands*, De Kalb, Northern Illinois University Press, 1994.

⁶ La visión de un Congreso dominado por el poder presidencial se difundió a comienzos del siglo XX por E. Rabasa, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México (1912)*, México, Porrúa, 1976, y difundida después acriticamente por gran parte de la historiografía. El mejor estudio sobre el papel del Congreso entre 1857 y 1911 es M. Luna, *El Congreso y la política mexicana, 1857-1911*, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, México 2006. Una revisión sobre el presidencialismo en A. Hernández Chávez, *La parábola del presidencialismo mexicano*, en A. Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político: México y los Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1994, pp. 17-39.

Cuadro 1. Itinerario de los presupuestos de gasto
y de ingreso federal, 1868-1869/1911-1912

	<i>Sin diferencia</i>	<i>Superior</i>	<i>Inferior</i>
Total			
Iniciativa <i>vs.</i> Comisión	1	15	29
Iniciativa <i>vs.</i> Congreso	0	11	33
Comisión <i>vs.</i> Congreso	3	3	36
Dirección Federal			
Iniciativa <i>vs.</i> Comisión	8	16	18
Iniciativa <i>vs.</i> Congreso	4	15	25
Comisión <i>vs.</i> Congreso	7	6	29
Justicia			
Iniciativa <i>vs.</i> Comisión	4	11	27
Iniciativa <i>vs.</i> Congreso	1	16	27
Comisión <i>vs.</i> Congreso	5	12	25
Defensa y Relaciones Exteriores			
Iniciativa <i>vs.</i> Comisión	3	17	22
Iniciativa <i>vs.</i> Congreso	2	12	30
Comisión <i>vs.</i> Congreso	3	7	32
Administración			
Iniciativa <i>vs.</i> Comisión	3	15	24
Iniciativa <i>vs.</i> Congreso	2	15	27
Comisión <i>vs.</i> Congreso	0	11	31
Progreso Material			
Iniciativa <i>vs.</i> Comisión	1	17	24
Iniciativa <i>vs.</i> Congreso	2	17	25
Comisión <i>vs.</i> Congreso	0	9	33

Fuente: M. Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*

de presupuesto enviada por el Presidente fue modificada. Sólo hubo un caso en que la iniciativa se aprobó por la comisión, pero en ningún caso la iniciativa fue aprobada sin cambio en el pleno del Congreso. Esta información tiene una especial importancia porque pone en relieve que el presupuesto aprobado no fue una mera calca de la iniciativa presidencial y que el Congreso tuvo una función significativa en interpretar e introducir reformas que respondían a las demandas expresadas por los diferentes grupos de interés.

El cuadro 1 nos dice, además, que hay un doble conflicto entre gobierno y Congreso. El primero, entre gobierno y comisión de presupuesto, y el segundo, entre gobierno y Congreso. La tensión entre gobierno y comi-

sión disminuía desde los gastos de dirección federal hasta los de potencia, pasando por los de administración, progreso y guerra. En cambio, la tensión entre gobierno y Congreso era creciente a partir de los gastos de dirección federal y de progreso material para alcanzar su máxima intensidad en los gastos de potencia y presentar una intensidad media en los gastos de administración y justicia.

La interacción que se estableció entre los derecho de propiedad, la dimensión institucional y la del presupuesto y de la fiscalidad, requirió de la publicidad de todos los actos del gobierno y, por lo tanto, de un reforzamiento de la libertad de opinión y de prensa. Precisamente es por esto que se acelera la circulación de la información que generan las instituciones y la administración, permitiendo que los actos de las mismas sean sujetas a un escrutinio público.

En el orden financiero y fiscal, la institución principal que se desarrolló por efecto de la difusión de los derechos de información, es la estadística nacional. Ella es la que ofrece una información pública relativa al crecimiento de la riqueza, de la producción y del comercio del país, y gracias a esa información se puso a disposición del público y de la comunidad económica internacional los indicadores más significativos del desempeño económico y del progreso social y administrativo del país. En México, la información estadística, inexistente todavía en 1867, se desarrolló rápidamente. En 1880, se conoce la población, el valor de la propiedad urbana y parcialmente de la rural, el valor de las producciones y los del comercio exterior. Para fines de siglo se comienza a disponer de la información coyuntural de los precios del sistema bancario. Como en los países europeos, en México la información estadística permitió estimar los futuros ingresos y gastos federales, así como anticipar posibles fluctuaciones en el cambio de la moneda y su posible repercusión sobre la deuda pública en general y la extranjera en particular.⁷

Estos derechos de propiedad y de información dieron centralidad al Estado nacional y le permitieron desarrollar nuevas funciones en los ámbitos político y económico en el curso de la segunda mitad del siglo XIX. Las nuevas funciones son el producto de la constante erosión de los poderes locales, regionales y territoriales y de la creación de un nuevo orden institucional que da garantías a todos los grupos de interés, incluidos los

⁷ M. Carmagnani, *Estado y mercado...*, pp. 26-32.

opositores al Estado liberal. Se busca de esta forma, encauzar los viejos intereses corporativos y estamentales hacia una redefinición en términos individuales y a partir del ingreso individual, que podían obtener del ejercicio de una actividad de empresa, profesión u oficio. El resultado es que los viejos intereses sociales y políticos se van convirtiendo en grupos de interés, que interactúan con otros grupos de interés en la esfera pública, mediante la representación política que se alcanza por medio de competencias electorales, y se manifiesta en el gobierno y en el Congreso. Los grupos de interés son los que propician la redefinición de las funciones estatales, entre las cuales está la de promover el ingreso de nuevos actores sociales en la producción, en el comercio y en las finanzas, de modo que el mayor dinamismo económico acreciente los ingresos federales, gracias a los cuales, sostener el proceso de formación y expansión de los servicios públicos necesarios para el crecimiento económico y social del país.

A lo largo del periodo 1868-1911, constatamos la existencia de un interés constante y permanente por parte de todos los órganos de gobierno, de sostener y estimular la iniciativa privada, utilizando exclusivamente el instrumento de los impuestos y del gasto público, es decir, interviniendo en la vida económica de modo indirecto mediante normas claras válidas para todos los actores económicos, certeza en los impuestos y medidas no punitivas en las transacciones comerciales y económicas.

ASPECTOS FISCALES DE LA CONVERGENCIA

En la segunda mitad del siglo XIX, las finanzas federales de México, una de las economías secundarias del mundo occidental, tienden a cobrar una dirección convergente con las finanzas de los países europeos. Esta convergencia es visible en la búsqueda del equilibrio del presupuesto a la cual los responsables de la política económica mexicana, asignan un gran valor económico y político. En efecto, antes de 1867, fecha del comienzo de la nueva era fiscal liberal, todos los presupuestos fueron deficitarios; en cambio, en el periodo siguiente 1867-1911 sólo 25 presupuestos, es decir 56.8%, fueron deficitarios.

La nueva tendencia mexicana de presupuestos equilibrados, fue parte de una tendencia que se dio con notable fuerza en todos los países europeos y americanos: Gran Bretaña en este mismo periodo tuvo apenas cin-

co presupuestos deficitarios (11.4%), mientras Estados Unidos tuvo 11 (25.6%), Francia 24 (54.5%), Italia 26 (74.3%) y España 22 (57.9%).⁸

La búsqueda de presupuestos equilibrados fue así una tendencia internacional, que interpretamos como una voluntad generalizada por parte de los gobiernos de una gestión estatal responsable, sin exceso en el gasto público e interesados, por lo tanto, en promover el crecimiento de la economía real. Se trata de un común denominador tanto en los países líderes como en los secundarios y que visualizamos en las finanzas públicas, en la cultura económica y, en general, en la opinión pública de la época.

Probablemente un motivo en favor de la convergencia y en el llegar a individualizar en el presupuesto el mecanismo capaz de garantizarla, se deba a la necesidad de coordinar mejor las variables internas con las internacionales, en ausencia de instituciones internacionales. Dicho con otras palabras, al no existir en el siglo XIX una colaboración económica institucionalizada entre los países líderes y de éstos con los países secundarios, la colaboración sólo podía darse mediante la difusión de normas de conducta válidas para todos los países, independientemente de su rango en la economía internacional. El equilibrio del presupuesto fue así, uno de los instrumentos de colaboración y convergencia considerado fundamental en el nivel internacional, porque el equilibrio presupuestal impedía que el gasto del gobierno, la componente principal de la demanda agregada, presionara sobre el mercado internacional de capitales, sustrayendo posibilidades a las empresas y a los privados.

En ausencia de instituciones internacionales, la colaboración entre las fuerzas económicas y financieras internas e internacionales dependió de la capacidad de las economías fuertes y menos fuertes de tener un comportamiento similar, que se materializó en la disciplina del presupuesto equilibrado. Por medio del presupuesto equilibrado, las economías secundarias lograron una convergencia con los países líderes mucho antes que el patrón oro o una de sus formas se generalizara. No debemos olvidar que hasta el decenio de 1890 la finanza internacional no presionó a los países secundarios europeos y latinoamericanos para que adoptaran el patrón oro, a condición de que el manejo de las finanzas públicas no influyera negativamente la tasa de cambio. La disciplina del presupuesto era en fin

⁸ B.R. Mitchell, *European Historical Statistics*, Londres, McMillan, 1975, pp. 709-733.

Cuadro 2. Egresos e ingresos federales de México.
Tasas de incremento (*dólares corrientes americanos*)

	<i>Gasto federal</i>	<i>Ingreso federal</i>	<i>Gastos/Ingresos</i>
1867-1868/1881-1882	5.1	5.6	-0.5
1881-1882/1895-1896	4.4	2.5	+2.0
1895-1896/1910-1911	5.8	6.3	-0.5
1867-1868/1910-1911	5.1	4.8	-0.3

Fuente: M. Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*

de cuentas, la valencia nacional de la multilateralización del comercio internacional, regulada por el patrón oro y el movimiento de capitales.

La evolución de los ingresos y del gasto federal ayuda a comprender cómo se logró que las finanzas mexicanas se acercaran al ideal de convergencia, que animó todas las finanzas públicas en la segunda mitad del siglo XIX. El cuadro 3 nos dice que fue el resultado de que los gastos tendieran a expandirse en la larga duración con una tasa ligeramente superior de los ingresos. Esta interacción entre gasto e ingresos federales resultó de una maniobra fiscal particularmente exitosa del periodo 1868-1869/1881-1882, periodo en el cual la correlación entre ingresos y gasto federal tiene un coeficiente altamente positivo ($r=0.968$) y, por lo tanto, una regresión también positiva ($R=79076+0.9333$). Con otras palabras, ambos coeficientes indican que se restableció, después de casi medio siglo, una correlación entre gasto e ingresos federales, en virtud de lo cual el incremento de cada unidad de gasto federal depende en 93.3% del incremento de cada unidad de ingresos. Esto significa que la principal fuente de financiamiento del gobierno fue el crecimiento económico y no la apropiación de la riqueza privada, como aconteció en los decenios precedentes.

Esta relación entre gasto e ingresos federales se debió a una profunda reestructuración del gasto federal, que visualizamos en el cuadro 3.

La reestructuración del gasto federal se logró en lo sustancial por medio de la reducción y de la contención del gasto corriente. En pocos años y, más precisamente entre 1867-1868 y 1881-1882, el gasto corriente disminuyó de 80.3 a 42.2 por ciento del gasto total. Así se logró liberar 2.1 millones de dólares americanos anuales, equivalentes a 0.6% del PIB, que se destinaron al saneamiento de la deuda pública y a crear condiciones favorables para activar los subsidios a las empresas interesadas en modernizar las comunicaciones. Dos hechos subrayan esta nueva tendencia: entre

Cuadro 3. Reestructuración del gasto federal, 1867-1868/1881-1882.

Tasas de incremento

Gasto federal	Δ%
Gasto total	3.5
Gasto educación	7.1
Gasto justicia	5.8
Gasto correos y telégrafos	22.0
Gasto en subsidios económicos	14.4

Fuente: M. Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*

1867 y 1881 la deuda pública disminuyó, pasando de 32.7 a 24.6 por ciento del PIB, y los nuevos subsidios estatales, es decir, el sostén del gobierno a las actividades económicas que interesan al conjunto de los ciudadanos (ferrocarriles, caminos, puertos, telégrafos, etc.) representan ya, a comienzos del decenio de 1880, 1.3% del PIB.

El destino del gasto federal corrió en paralelo con la reorientación en los ingresos federales, que crecieron a una tasa anual de 5.6% entre 1867-1868 y 1881-1882, bajo un contexto de creciente liberalización del comercio internacional; progresivamente, las exportaciones dejaron de pagar impuestos y comenzaron a reducirse los impuestos sobre el comercio de importación. Este reequilibrio ocurrió también por medio de una reciente fiscalidad interna basada en el impuesto sobre el consumo (*stamp tax*) y en el potenciamiento de los ingresos derivados de las rentas patrimoniales y de la renta de los nuevos servicios públicos.

Como puede verse, la reestructuración de los ingresos fue el resultado de la liberalización comercial y de la introducción de los impuestos indirectos sobre el consumo. La liberalización comercial condujo a una reducción de los ingresos derivados de las exportaciones, consecuencia de la progresiva eliminación de los impuestos, y a un incremento de los ingresos derivados de las importaciones. Estos últimos ingresos se expanden por efecto combinado de reducir los aranceles, disminuir el contrabando y de un mejor desempeño de la producción que favorece la expansión de las importaciones de insumos y de consumo.

La introducción progresiva de impuestos al consumo individual, el denominado timbre, refleja la nueva orientación fiscal que se fundamentó en la idea de que los recursos necesarios para sostener el aumento del gasto federal debían provenir del crecimiento de los consumos que reflejan el

incremento de los ingresos individuales, familiares y de empresa y miden por lo tanto, aunque indirectamente, el crecimiento económico del país. La liberalización comercial y la nueva relación entre crecimiento económico y consumo, que favoreció la expansión del ingreso federal, constituyeron las novedades más significativas de la renovación del régimen fiscal en el orden liberal. La renovación favoreció una temprana convergencia entre la experiencia mexicana y la europea.

Además de la transformación que acontece en los ingresos corrientes, el nuevo régimen fiscal liberal valoriza los ingresos por concepto de rentas patrimoniales de la Federación, es decir, los ingresos obtenidos de la alienación del patrimonio nacional de bosques, minas, aguas, etc. que se había materializado, como hemos dicho, por efecto de la definición de los derechos de propiedad. Su precedente existe en las experiencias europeas, pero también se encuentra en las áreas americanas que cuentan con un consistente patrimonio estatal de recursos naturales.

Así como aconteció en las otras experiencias internacionales, las rentas patrimoniales mexicanas crecieron a una tasa elevadísima: 21.5% anual entre 1867-1868/1881-1882, tasa que, como puede verse en el cuadro 4, fue cuatro veces superior a la del ingreso total. La renta patrimonial provino de tres fuentes: de la alienación de bienes patrimoniales en manos del Estado y que no generaban ningún ingreso monetario al gobierno federal, de la confiscación de los bienes que pertenecían al clero secular y regular y, finalmente, de la alienación de algunos servicios públicos urbanos (tranvías y ferrocarriles urbanos).

Cuadro 4. Reestructuración de los ingresos federales,
1867-1868/1881-1882.
Tasas de incremento

<i>Ingresos</i>	<i>Incremento %</i>
Ingresos totales	5.6
Rentas patrimoniales	21.5
Rentas de servicios públicos	9.0
Impuestos indirectos	
Importación	10.0
Exportación	-6.1
Consumo	18.0
Impuestos directos	0.1

Fuente: M. Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*

La idea que sustenta la alienación de la propiedad federal es la voluntad política de usar el patrimonio que no produce ningún ingreso al gobierno para obtener recursos monetarios susceptibles de ser utilizados para sostener y apoyar los procesos de modernización de los transportes (ferrocarriles, caminos, puertos) y de las comunicaciones postales y telegráficas. Gracias a estos ingresos, en cinco años, entre 1881-1885, el gobierno federal transfirió a las empresas de ferrocarriles, caminos y puertos alrededor de 2% del PIB.

La construcción de la nueva Hacienda pública tuvo numerosas semejanzas con el camino seguido en Europa occidental. Después de medio siglo de políticas económicas y fiscales represivas, la nueva cultura económica liberal se difundió entre los empresarios y los políticos, quienes individuaron en la nueva fiscalidad liberal, el principal componente para estabilizar la economía y promover el crecimiento económico.

Con la reorganización de las finanzas federales mexicanas, comenzó el proceso de convergencia con los estándares fiscales y monetarios occidentales, convergencia que dio sus frutos a partir de los años 1890. En efecto, la disciplina fiscal permitió que no se registrara ningún presupuesto deficitario entre 1895 y 1911. Más aún, la relación entre gasto e ingreso federal es excelente, pues cada nueva unidad de ingreso generó 0.85 unidades de nuevo gasto público. De esta manera el equilibrio del presupuesto (P^*) dependió del incremento de los ingresos (ΔI), de la productividad del gasto público (G_p), es decir, de la utilidad marginal obtenida con la inversión de una unidad de gasto, y de la productividad del crédito público (CP_p), definida como la utilidad marginal obtenida por cada nueva unidad de crédito, conseguida por el gobierno e invertida en nuevo gasto federal, lo que eventualmente se destinó a consolidar o a canjear la deuda preexistente.

Si se acepta esta fórmula del equilibrio del presupuesto podemos intentar verificar su validez a partir de los cálculos del cuadro 5.

Destaca que la tasa de crecimiento global del ingreso, que fue de 5.3% anual, en todo el periodo 1895-1896/1910-1911, fue inferior a la del gasto federal, que fue de 6.3% anual. El diferente ritmo de crecimiento de ingresos y gasto federal es signo de que el incremento de los ingresos crea las condiciones de equilibrio del presupuesto, el cual se refuerza gracias tanto al incremento del gasto federal así como de su productividad. Gracias al incremento de la productividad del gasto federal, se estimula el crecimen-

Cuadro 5. Gastos e ingresos federales.
Tasas de crecimiento 1896-1897/1910-1911*

<i>Años</i>	<i>Ingresos Δ%</i>	<i>Gastos Δ%</i>
1895-1896/1910-1911	5.3	6.3
1895-1896/1901-1902	4.2	4.1
1901-1902/1906-1907	11.1	11.4
1906-1907/1910-1911	-0.2	3.3
1895-1896/1899-1910	5.1	-
1896-1897/1900-1901	-	5.8
1900-1901/1904-1905	7.7	-
1902-1903/1906-1907	-	11.4
1905-1906/1909-1910	3.2	-
1907-1908/1910-1911	-	3.7

* Las tasas de crecimiento de los diferentes periodos se han calculado utilizando la fórmula de la Secretaría de Hacienda, según la cual las estimaciones de los ingresos se hacían a partir de la media de los ingresos del quinquenio precedente. Hemos extendido nuestro cálculo a los gastos federales, utilizando el criterio quinquenal de la secretaría, y en la hipótesis de que los efectos positivos sobre el gasto federal se ven a distancia de un año del incremento medio quinquenal de los ingresos ordinarios.

Fuente: M. Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*

to de la economía privada, tanto de las empresas como de los individuos. A su vez, esto crea las condiciones para una expansión del ingreso federal. Los movimientos quinquenales nos dicen que el aumento de los ingresos precede a la expansión del gasto federal y que la mayor productividad de este último propició, en un segundo momento, la aceleración de los ingresos.

Los efectos positivos de la convergencia en las finanzas públicas mexicanas con los parámetros internacionales se notan en la relación positiva entre gasto federal y PIB. El coeficiente de correlación gasto federal-PIB fue de 0.884 con una desviación estándar muy baja (0.00117), lo cual nos dice que el orden liberal propicia el crecimiento económico por medio de la Hacienda federal. Esta relación positiva entre Hacienda pública y crecimiento económico la visualizamos también en la expansión del gasto federal per cápita, que en el periodo 1895 y 1910 pasó de 2 a 4 dólares corrientes sin provocar un desequilibrio en la relación entre gasto público y PIB, que se mantuvo en 4.5 por ciento.

Si nos concentramos exclusivamente en las transferencias federales, es decir, en los subsidios del gobierno a las empresas privadas generadoras

de servicios de utilidad pública (ferrocarriles, transportes, puertos, correos, telégrafos y teléfonos), notamos que entre 1895 y 1900 representaron 5.8% del nuevo producto bruto generado en ese lustro (424 millones de pesos) y entre 1905 y 1910 ascendieron a 10.1% del nuevo producto bruto generado en un lustro (827 millones de pesos). Esto significa que el gasto público se orienta a sostener la expansión de las nuevas tecnologías vitales para la economía mexicana. Todo nos conduce a sostener que hubo una correlación muy positiva entre expansión del gasto federal y crecimiento económico.

De lo expuesto resulta que la convergencia mexicana con los parámetros fiscales y presupuestarios liberales fue un mecanismo básico de estabilización y de crecimiento de la economía en el periodo 1867-1885 y un factor que hizo posible la construcción y consolidación del orden liberal en México.

RÉGIMEN FISCAL Y RÉGIMEN MONETARIO

Los elementos comunes entre la experiencia fiscal mexicana y la europea coexisten con otros que señalan que la convergencia no fue total. Uno de los principales elementos de divergencia fue la diferente relación entre fiscalidad y régimen monetario, lo que permite decir que existen externalidades, es decir, influencias o condicionamientos reconducibles al sistema monetario internacional, que influyen negativamente la convergencia mexicana. Las externalidades negativas se comprenden mejor si se tiene presente que el proceso de convergencia fiscal del decenio de 1860 se dio conjuntamente con la liberalización comercial y el nacimiento del crédito público.

La interdependencia entre sistema fiscal y crédito público conlleva una serie de vínculos. El nuevo crédito público se fundó en los principios constitucionales liberales pues se basaba en el reconocimiento explícito de toda la deuda interna y externa acumulada a partir de la Independencia en la obligación del gobierno de servir la deuda mediante el pago de los intereses y de la amortización de la misma, en la total igualdad jurídica de todos los acreedores, independientemente de su nacionalidad, y en la aceptación de la libertad de contratación de los títulos de la deuda, tanto por parte del gobierno como por parte de los tenedores de los mismos. La

Cuadro 6. Deuda pública mexicana, 1867-1911
(dólares corrientes)

<i>Años</i>	<i>Interior</i>	<i>Externa</i>	<i>Total</i>	<i>Deuda/Ingresos*</i>
1868	75.3	67.0	142.3	9.4
1880	51.3	76.2	127.5	4.9
1885	81.0	60.1	141.1	4.9
1890	86.0	55.0	141.1	3.9
1895	65.5	87.8	153.3	5.7
1900	61.7	112.4	174.2	5.5
1905	65.8	155.2	221.0	4.3
1910	67.6	149.9	217.5	3.9

* Núm. de ingresos federales anuales necesarios para cubrir la deuda pública total.

Fuente: M. Carmagnani, *Estado y mercado...*, *op. cit.*

libertad de contratación implica la aceptación de que el valor de los títulos será el que le asigne el mercado, permitiendo así el desarrollo de un mercado monetario interno vinculado con los internacionales.

La evolución de la deuda pública mexicana nos dice que la disminución de la deuda interna, que es la saldable en plata, fue constante, en tanto que la externa, o sea la equivalente en oro, aumentó. También se nota que a diferencia de la tendencia del ingreso y gasto federal, la primera maniobra de convergencia realizada entre fines de la década de 1860 y los primeros años de 1880, no fue suficiente para hacer que la deuda pública convergiera sobre los parámetros internacionales. En efecto, no obstante que entre 1868 y 1880 el número de anualidades de ingresos federales necesarios para cubrir la deuda disminuyera de 9.4 a 4.9 anualidades, en la década de 1890 hubo una nueva y marcada divergencia. La divergencia destaca por el número de anualidades de ingresos federales necesarios para cubrir la totalidad de la deuda, que aumentó de 3.9 a 5.7 anualidades entre 1890 y 1900. Sólo fue a la vuelta del siglo que se dio la segunda convergencia, con lo cual se recuperan valores similares a los de los años 1880.

El *debt ratio*, es decir los montos anuales de ingresos federales necesarios para cubrir la deuda pública, nos señala las dificultades que encontró México para adecuarse a los parámetros financieros internacionales. La convergencia monetaria fue más compleja que la fiscal pues requería de la capacidad de dar vida a instituciones financieras necesarias para conectar

la débil economía financiera mexicana a los mercados de capitales de Londres, París y Berlín. En este campo, México había acumulado un notable retraso pues, todavía en la década de 1880 el país no disponía de un sistema bancario. Antes de la ley de bancos de 1896, la negociación bancaria la realizan el Banco de Londres y México, fundado en 1864, y el Banco Nacional de México, establecido en 1881. Existen además un banco hipotecario, organizado en 1882, el viejo Monte de Piedad, nacido en la época colonial, y un puñado de bancos locales y regionales en los estados de Chihuahua, Nuevo León, Durango, Zacatecas, Puebla, Veracruz y Yucatán.⁹ La negociación bancaria comenzó a mostrar un mayor dinamismo con la construcción de los ferrocarriles y en general, de las obras públicas, pues los empresarios recurrieron a los bancos para negociar los bonos en pesos plata de los subsidios que obtenían del gobierno.¹⁰

La convergencia de la deuda pública mexicana a las normas internacionales en los años de 1860 y 1870 fue, todo sumado, relativamente fácil, porque además de ser uno de los principales productores de plata, México se vio favorecido por el contexto internacional que todavía era de tipo bimetálico. Para México, su última coyuntura favorable fue precisamente en el periodo 1860-1870, por efecto del descubrimiento de oro en California y Australia (1849-1866) y por el incremento del uso de la plata en el comercio con el Asia, el precio del oro se mantuvo bajo la paridad tra-

⁹ Sobre el sistema bancario véase C.A. Conant. *The Banking System of Mexico*, Washington D.C., National Monetary Commission, 1910. Para la comprensión de la evolución bancaria, véase los dos volúmenes coordinados por L. Ludlow y C. Marichal, *Banca y poder en México (1800-1925)*, México, Grijalbo, 1986, y *La banca en México, 1820-1920*, México, Instituto Mora-El Colegio de México, 1998.

¹⁰ El mercado de capitales y la economía financiera han sido estudiados por C. Marichal, *Obstáculos para el desarrollo del mercado de capitales en el México del siglo XIX*, en J.C. Grosso *et al.*, *Circuitos mercantiles y mercados en Latinoamérica*, México, Instituto Mora, 1995; S. Haber, "Industrial Concentration and the Capital markets: a comparative study of Brazil, Mexico and the United States", en *Journal of Economic History* pp. 31-98 y P. Riguzzi, *El mercado financiero en México, 1880-1925*, en M. Carmagnani, A. Hernández Chávez, R. Romano (coord.), *Para una historia de América*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1999, II, 1, pp. 344-378. Estos estudios, así como el de N. Maurer, "Banks and Entrepreneurs in Porfirian Mexico: Inside Exploitation or Sound Business Strategy?", en *Journal of Latin American Studies*, XXXI, 1996, 3, pp. 331-361, constituyen nuevas y originales aportaciones para la comprensión del nacimiento de la economía financiera en México.

dicional de 1:15.5 hasta 1866-1868, para situarse a partir de 1876 en la paridad tradicional.¹¹

La reestructuración de la deuda pública antes de 1890 tampoco era un asunto complejo porque tenía que ver exclusivamente con la deuda interna, cuyo valor nominal era de 75.3 millones de pesos, pero cuyo valor de mercado no superaba los 50.7 millones de pesos. Jugando sobre la enorme diferencia entre valor nominal y valor de mercado, la Tesorería federal pudo rescatar 24.6 millones de títulos invirtiendo alrededor de 9 millones de pesos en el decenio de 1870. Hasta fines de 1870, la convergencia internacional del crédito público no era ni difícil ni excesivamente onerosa. Bastaba utilizar con inteligencia la coyuntura nacional y la internacional, como de hecho lo hicieron los responsables de la política económica mexicana.

Problema diferente fue el posterior a 1876 cuando por efecto de la rápida transformación del entorno monetario internacional, en especial de la rápida difusión del patrón oro, la convergencia preexistente fue amenazada en el nivel interno por una nueva espiral de exceso de gasto federal, que dio vida a una cuantiosa deuda flotante y en el nivel externo, por la rápida desmonetarización de la plata. En el quinquenio 1881-1885 el gasto federal en dólares corrientes americanos aumentó en un orden de 8% anual; los ingresos federales en dólares corrientes americanos en cambio se redujeron 1.9% anual. Al mismo tiempo la relación entre la unidad de oro y las unidades de plata disminuyó rápidamente llegando al 22.10 en 1889 y a 31.57 en 1895.¹²

Como puede verse, en el curso del periodo 1885-1895 se crearon dos condiciones favorables a un nuevo proceso de divergencia de los parámetros fiscales y monetarios europeos: el resurgimiento del déficit fiscal y la difusión del patrón oro. Si bien se habían establecido los instrumentos fiscales para corregir el déficit de presupuesto, no existían, en cambio, los mecanismos monetarios para corregir con rapidez la baja en el valor de la

¹¹ Para una adecuada comprensión del bimetalismo, véase A. Redish, "The Latin Monetary Union an Emergence of the International Gold Standard", en M.D. Bordo, F. Capié (eds.), *Monetary Regimes in Transition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 68.86, y S.E. Oppers, "Recent Development in Bimetallic Theory", in J. Reis (ed.), *International Monetary System in Historical Perspective*, Londres, McMillan, 1995, pp. 47-70.

¹² Sobre la depreciación de la plata y su impacto en el comercio exterior, cfr. J.E. Zabudowski, "La depreciación de la plata y las exportaciones", en E. Cárdenas (coord.), *Historia económica de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, vol. III, pp. 290-326.

plata, especialmente si se toma en cuenta que México no tenía un sistema monetario bimetálico sino el monometálico plata, denominado *pure silver standard*.¹³ De allí que se pueda decir que el desnivel monetario entre México y los países europeos, en especial con Gran Bretaña, era muy elevado.

La situación monetaria mexicana estaba lejos de ser anómala en el contexto internacional. Todavía a comienzos de 1880 existían tres patrones monetarios: el áureo, limitado a Gran Bretaña y Portugal; el bimetálico, que cubría gran parte de los países europeos y americanos, y finalmente el patrón plata, vigente en India, China, México, Bolivia, Perú, pero también en algunos países europeos como Suiza, España y Bélgica. Hacia 1850, por temor a la invasión del oro californiano muchos países europeos optaron por demonetizar el oro. Probablemente la persistencia en las áreas latinoamericanas del *pure silver standard* se explique también por el fracaso en reforzar el sistema bimetálico por parte de la Unión Latina en 1865. Así, a partir de 1880 y en el curso del decenio de 1890, el rango monetario de México en el sistema internacional tendió a disminuir en razón directamente proporcional a la expansión del patrón oro.

La reacción mexicana fue extremadamente lenta, porque la desmonetización de la plata en el ámbito internacional, si bien perjudicaba el ingreso de los productores de plata, no afectó en la misma proporción los ingresos federales. En efecto, la plata por la total liberalización comercial no pagaba ningún impuesto y los ingresos federales derivados de las importaciones y de los consumos no fueron particularmente afectados, porque la disminución del poder de compra del conjunto de las exportaciones mexicanas fue apenas de 0.2% anual entre 1889 y 1896. El deterioro del entorno monetario y la nueva espiral de déficit de presupuesto repercutieron, en cambio, sobre la deuda pública en oro, que no fue reestructurada en el decenio de 1870, en tanto que el déficit de presupuesto produjo unos 45-50 millones de dólares de nueva deuda flotante en menos de un decenio.

A pesar de la voluntad de buena parte de los operadores financieros y de los responsables de la política fiscal mexicana de regresar a la convergencia, fracasó la consolidación de la deuda pública de 1885 por la continua generación de pasivos en el presupuesto. A pesar que se convirtieron 185 millones de pesos de deuda pública interna y externa a cambio de nuevos bonos por un valor nominal de 138 millones, la deuda flotante siguió cre-

¹³ *Ibid.*, pp. 290-326.

ciendo, hasta alcanzar en 1890 la suma de 78 millones de pesos. Con otras palabras, mientras la consolidación redujo la deuda pública en 25.4%, es decir 47 millones de pesos, los déficit presupuestales incrementaron la deuda pública de 39.2%, es decir, de 78 millones de pesos.¹⁴

Los responsables de la política fiscal y monetaria aprendieron así a otorgar la debida importancia al control del entorno monetario que era, como se ha dicho, particularmente adverso a la experiencia mexicana. Al mismo tiempo, el alejamiento del comportamiento monetario internacional hizo ver en la década de 1880 la necesidad de valorar los condicionamientos positivos y, en especial, el crecimiento productivo interno y de las exportaciones. No debemos en efecto olvidar que a lo largo del periodo 1877-1910 el valor en dólares de las exportaciones mexicanas creció a una tasa de 6.9%, similar a la del crecimiento del volumen de las exportaciones. Va especificado que las tasas de crecimiento de las exportaciones mexicanas fueron superiores a las de otras economías secundarias con exportaciones similares a las mexicanas.

El aprendizaje vía prueba y error y el constatar que el comercio exterior mexicano creció y se diversificó con la consolidación del patrón oro a nivel internacional, permitió que los responsables de la política económica mexicana elaboraran un nuevo esquema para lograr, a medio plazo, una nueva y más sólida convergencia fiscal y monetaria de México a las normas internacionales.

El sistema financiero mexicano padece entre 1880 y 1895 debilidades estructurales tanto en su sistema monetario como en el nivel bursátil. En sus inicios el Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México eran los únicos autorizados para emitir billetes del banco con respaldo metálico. Las operaciones bancarias dependían así, de la base monetaria, integrada esencialmente por monedas de plata, depósitos bancarios y bonos de la deuda pública. La masa monetaria no se alteró mayormente con la emisión de billetes de banco pues, en 1882 circulaban apenas dos millones de pesos, y, diez años después, en 1890, los billetes de banco circulante eran 21.6 millones de pesos, de los cuales 17.5 eran respaldados con las reservas detenidas en los bancos emisores. Siempre en 1890 se estimaba que las monedas de plata en manos del público era 46.3 millones de pesos. En 1900 los billetes de banco en circulación sumaban 55.2 millones de pesos,

¹⁴ M. Carmagnani, *Estado y mercado...*, pp. 279-284.

las reservas bancarias 51.8 millones y el circulante en moneda de plata 73.2 millones de pesos. Entre 1890 y 1900 las monedas de plata en manos del público creció con una tasa de 5.8% al año, mientras los billetes de banco lo hicieron con 10.8% anuales y las reservas bancarias con 11.4% anuales.

Lo anterior deja ver que no se dio una significativa transformación desde una oferta monetaria exclusivamente de monedas de plata, a otra capaz de combinar moneda y billetes de banco. Dicha transformación era un requisito necesario para el desarrollo de la intermediación financiera sostenida por nuevas instituciones, es decir, por nuevos bancos, un mercado de valores, un sistema de compensaciones y por un banco central. Llama la atención y sorprende a quien estudia el sistema financiero mexicano, la escasa atención que prestó la Secretaría de Hacienda, la única institución financiera hasta el decenio de 1920, a las debilidades estructurales de las instituciones financieras y su negligencia para crear un sistema moderno.

En 1897, la nueva ley bancaria introdujo elementos de novedad al prohibir la utilización de los bonos públicos como reservas bancarias a la vista, al fijar que el monto de billetes emitidos no podía exceder el doble de las reservas del banco emisor, y, al establecer que el término máximo del papel comercial no debía exceder seis meses. Esta última limitación es más aparente que real porque en la práctica permitía extender la duración temporal de las letras de cambio hasta un año, lo cual significa que la oferta monetaria podía crecer en función del incremento del papel comercial. Además los billetes de banco nunca superaron en mucho las reservas bancarias, pues entre 1900 y 1910 las circulación de billetes de banco pasa de 55 a 109 millones de pesos, es decir, crece con una tasa anual de 5.7%, en tanto que las reservas bancarias en monedas de plata pasaron de 51 a 99 millones. Vale la pena agregar que a pesar que la ley autorizaba, por vez primera, el que se pudiera aplicar una tasa de interés sobre los depósitos, tanto los de corto plazo como los de largo plazo, no se expandieron significativamente. Entre 1897 y 1904 los depósitos totales aumentan de 2.1 a 8.4 millones de pesos. Se puede, por lo tanto, concluir que el sistema bancario no fue capaz de potenciar el mercado de capitales y facilitar su conexión con el mercado internacional de capitales.¹⁵

¹⁵ Las mejores estadísticas bancarias son las de L. Cerda, *Exchange-Rate and Monetary Policies in Mexico from Bimetallism to the Gold Standard: 1890-1910*, México, ITAM, 1992.

Es sólo a comienzos del siglo xx que México vuelve, no obstante el obstáculo representado por su débil formación de una economía financiera, a buscar una convergencia monetaria en el contexto internacional. La nueva convergencia mexicana resultó de una estrategia activada a partir de comienzos del nuevo siglo, que podemos caracterizar como flexible, porque no busca bloquear la producción de plata ni sustituirla totalmente con otras producciones. Es una estrategia que busca, en un primer momento, crear las condiciones para superar el monometalismo plata por medio de la introducción un bimetalismo “cojo”, en el cual el oro funciona como equivalente general exclusivamente para las relaciones mercantiles y financieras con el exterior. Luego de esta primera fase, se activa una segunda que introduce un patrón oro “cojo”, el *gold exchange standard*, según el cual el oro funciona como equivalente general de las transacciones comerciales, financieras y monetarias tanto internas como externas.¹⁶

El abandono del viejo monometalismo plata se acelera frente a la necesidad de minimizar entre 1895 y 1901 la fuerte devaluación de la plata, cuyo efecto fue provocar, a diferencia de lo que aconteció entre 1889 y 1895, un fuerte desfase entre ingresos y gastos federales expresados en pesos, que crecieron a una tasa de 4.2 y de 4.1 por ciento respectivamente, y los expresados en dólares, que en cambio crecieron apenas en 1.6 y 1.5 por ciento respectivamente. La búsqueda de presupuestos equilibrados, trámite de una mayor disciplina del gasto, no bastó puesto que al no existir certeza en el cambio de la moneda, la posición fiscal y financiera mexicana conllevaba un gran riesgo tanto en el nivel interno como en el nivel internacional. El riesgo era mayor al tomar en cuenta que una parte consistente de la deuda pública, 109 millones de dólares, estaba expresada en oro y que buena parte de ella se contrató cuando el peso mexicano valía en oro mucho más que a comienzos del siglo xx.

La devaluación de la plata impactó en el nivel fiscal y financiero sobre dos variables: la amortización e intereses de la deuda en oro, en especial en la contraída en los mercados financieros europeos, que aumentó en relación directamente proporcional a la devaluación de la plata, y, en los ingresos, que disminuyeron por efecto de que todas las tasas y los impuestos

¹⁶ E.W. Kemmerer, *Modern Currency Reforms in India, Porto Rico, Philippine Islands, Straits Settlements and Mexico*, Nueva York, MacMillan, 1916, es todavía de gran utilidad. Véase también W. Shell, “Money as Commodity: Mexico Conversion to the Gold Standard”, en *Mexican Studies*, XX, 1, 1996, pp. 67-89.

se cobraban en pesos plata. Conviene añadir que la devaluación de la plata redujo el poder de compra externo de las exportaciones, por ser la plata el principal producto de exportación. La situación fiscal y de deuda internacional amenazaba nuevamente con alejar a México de los circuitos financieros del mundo, a menos que se lograra neutralizar los efectos de la devaluación de la plata mediante una diversificación e incremento de las exportaciones y se estableciera una relación positiva entre la capacidad de importación y el poder de compra de las exportaciones.

Entre 1895 y 1902 las exportaciones expresadas en oro aumentaron anualmente 6.4% y las importaciones 6.3%, lo cual nos dice que no disminuyó la capacidad de importación ni el poder adquisitivo de las exportaciones. Otros indicadores positivos que favorecieron la nueva convergencia fiscal y monetaria fueron la disminución de la participación de la plata en las exportaciones totales, que se redujo de 50.6 a 35.5 por ciento; el mejoramiento de la relación entre los precios de las exportaciones y de las importaciones mexicanas, que registraron un aumento anual de 2.7% en el periodo 1892-1908, y el reducido aumento del servicio de la deuda exterior en oro a lo largo del periodo.

La incertidumbre del cambio y la precaria relación de México con el sistema áureo entre 1890 y 1902 explican el que no creciera la relación entre deuda y su servicio, que se mantuvo a un tercio del gasto total, ni tampoco creció la deuda externa en oro, pues apenas subió de 4 millones de dólares entre 1896 y 1903. Las medidas adoptadas para llegar a una mayor convergencia fiscal y monetaria limitaron el acceso de México al mercado de capitales internacionales.

La estabilización alcanzada a comienzos del siglo xx permitió dar el siguiente paso hacia la convergencia monetaria internacional. Una vez neutralizados los condicionamientos negativos, se indexaron al oro parcialmente los ingresos, en especial los derivados de las importaciones. En efecto, en 1903 se activó un mecanismo que permitió que los derechos de importación se cobraran con base en la paridad de cambio de 220% sobre Nueva York: en el caso de que el cambio fuera igual o inferior regirían las cuotas establecidas, en cambio de ser superior a 220% se aumentaría en proporción al incremento del cambio.

El objeto de esta indexación sobre el oro de los derechos de importación era el de evitar que las fluctuaciones cambiarias afectaran el servicio de la deuda pública y de la deuda externa en oro. Percibimos la importan-

cia de la decisión de anclar los derechos aduaneros de importación al oro, al observar que para el año fiscal 1903-1904, los ingresos por concepto de derechos de importación fueron de 14.8 millones de dólares en tanto que el servicio de la deuda fue de 9.4 millones de dólares. Al anclar los derechos aduaneros sobre los bienes importados, se puso reparo de las fluctuaciones del cambio 40.2% del ingreso total, que ascendió a 36.8 millones de dólares en 1903-1904. La estabilidad en el cambio permitió que se aprovecharan las condiciones favorables del mercado financiero internacional, al saber autoridades y operadores europeos que el gobierno mexicano no se estaba sobreendeudando. En efecto, entre 1903 y 1906 la deuda externa pasó de 111.3 a 155.2 millones de dólares, indicación de que se había logrado la convergencia fiscal y financiera.

La convergencia financiera permitió que el sistema monetario mexicano se homologara al patrón oro, predominante en el plano internacional. México se incorporó al sistema monetario dominante en el mundo en 1905, al adoptar el *gold exchange standard*, es decir, el patrón monetario en el cual el oro asume el papel de equivalente general mientras, se desmonetiza la plata sin quitarla completamente de la circulación.

La adopción del *gold exchange standard* se hizo bajo argumentos que ilustran la adhesión de la élite política mexicana a las ideas monetarias y fiscales que circulaban en el contexto internacional. Se sostuvo que la adopción del sistema áureo protegía la producción de las fluctuaciones del cambio, lo cual favorecía las transacciones bancarias, facilitaba la inversión extranjera, regularizaba el comercio exterior, y daba un instrumento adicional al gobierno para conservar el equilibrio del presupuesto.

Vale la pena subrayar que estas consideraciones están presentes en los estudios, en los ensayos y en la prensa mexicana. En México, como en Europa y Estado Unidos, hubo una opinión pública que destacaba la bondad del patrón oro. Esta opinión la tuvo bien en cuenta la misión mexicana en Nueva York en 1903 para tratar de regular el precio de la plata con la participación de los financieros norteamericanos. En última instancia, la convergencia de México en el sistema áureo simboliza su ingreso en el concierto de las naciones civilizadas.

La convergencia mexicana en el patrón oro nos lleva a pensar, en otros términos, el problema de la vinculación de una economía secundaria con el sistema económico internacional. En efecto, la adopción del sistema áureo no puede presentarse más como una lucha entre deudores y acree-

dores, entre industriales e importadores de bienes extranjeros y entre productores agrícolas y exportadores de materias primas. Propongo, en cambio, que se considere el patrón oro como el instrumento que hizo posible la internacionalización de las economías sin necesidad de crear una organización internacional y que permitió el crecimiento del comercio exterior tanto de las economías líderes como de las secundarias.

ALGUNAS CONSIDERACIONES

La reconstrucción de la experiencia fiscal y monetaria mexicana a la luz de su convergencia y divergencia con los países líderes de Europa es una problemática a la que no se ha concedido la debida atención. Hago referencia a la preocupación de quienes diseñaron la política económica de países secundarios, exportadores de productos agrícolas y de materias primas, por promover una mayor integración de sus respectivos países con el sistema fiscal, financiero y monetario internacional. Dichos funcionarios tuvieron conciencia de que la convergencia mejoraría el desempeño económico de sus países, por la baja en las tasas de interés en los mercados de capitales, por el valor creciente de los títulos y bonos nacionales en las bolsas internacionales y por la mayor confianza de los inversionistas extranjeros.

A la luz del análisis realizado contrastan las ideas tradicionales, según las cuales, las áreas latinoamericanas, incluido México, son carentes de toda disciplina presupuestal, fiscal y monetaria. La supuesta indisciplina se atribuye al monopolio de la política económica que ejercen en sus respectivos países los grandes propietarios agrícolas, los latifundistas, que conduce a impedir la creación de un sistema fiscal moderno para evitar todo pago de impuesto o de reformar el régimen monetario y así favorecer la continua depreciación de su moneda nacional.

El argumento que se hace es el opuesto. Gracias a la interiorización del liberalismo, existe el interés de la clase política y de los responsables de diseñar la política económica, por reformar y potenciar los instrumentos fiscales y monetarios y así evitar el déficit fiscal. Todos son conscientes de que tales déficit afectan el crecimiento económico del país y los ingresos tanto de los operadores económicos como de la élite política. Por esto sostengo que la convergencia fiscal monetaria mexicana con los paráme-

tros europeos no fue sólo un hecho formal, sino que obedeció a razones reales y concretas. Es por ello que políticos y opinión pública atribuyen tanta importancia a la conversión del país al patrón oro, que significa el ingreso del país al concierto de las naciones civilizadas. El comportamiento de una economía como la mexicana, no fue pues muy diferente de la de los países europeos con un grado de desarrollo similar, como España o Italia.

La conclusión más general es que el orden liberal exige un entorno económico que permita la correlación positiva entre disciplina fiscal y participación en el sistema áureo internacional.¹⁷ Esto conlleva dos condiciones básicas para participar en el sistema internacional: presupuestos equilibrados y crédito público sano. En efecto, el patrón es tanto un sistema monetario y de precio, una realidad económica y a su vez una realidad que acompaña la dimensión estatal y, por lo tanto, una auténtica institución económico-política. En consecuencia, de la interacción entre el libre movimiento de bienes y de factores de producción y políticas liberales nacionales, nacen las nuevas formas de colaboración en el contexto internacional entre las economías líderes y las economías secundarias.

Publicado en M. Carmagnani (comp.), *Constitucionalismo y orden liberal: América Latina, 1850-1920*, Turín, Otto Editor, 2000, pp. 315-337.

¹⁷ El primero en poner en evidencia el binomio orden liberal-patrón oro fue K. Polanyi, *The Great Transformation*, Nueva York, Holt, Reinhart & Winston, 1944. Recientemente G.M. Gallarotti, *The Anatomy of an International Monetary Regime. The Classical Gold Standard, 1880-1914*, Nueva York, Oxford University Press, 1995 analiza las interacciones entre economía y política. M.D. Bordo y A.J. Schwartz, "The Operation of the specie standard: Evidence for core and peripheral countries, 1880-1990", en M.D. Bordo (ed.), *The Gold Standard and Related Regimes. Collected Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 238-317, replantean la interdependencia entre economías líderes y economías secundarias en el sistema monetario internacional.

LA AGRICULTURA FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN*

El presente estudio se centra en la agricultura familiar y cuestiona su imagen tradicional fundada en la tipología de las formas agropecuarias, que toma en cuenta esencialmente la dualidad o bimodalidad de agricultura familiar-agricultura empresarial y no da la debida importancia a la complementariedad existente en el mundo rural entre la actividad agrícola y la no agrícola.

El análisis se basa en la comparación de los censos agropecuarios elaborados en la década de los noventa del siglo anterior con los primeros años de éste, además de tomar en consideración los múltiples trabajos relativos al tema, con el fin de construir una categoría de agricultura familiar que dé la debida importancia a los actores sociales, a la familia de agricultores y a la dotación y distribución, o adjudicación de sus activos materiales o tangibles, e inmateriales o intangibles disponibles.

Analizaré los problemas acerca de si la agricultura familiar es una categoría con la misma racionalidad que las otras formas de agricultura. Ello significa interrogarse sobre la posibilidad de elaborar una caracterización de la agricultura familiar a partir de activos tangibles e intangibles a disposición de los miembros del núcleo familiar, sobre las decisiones que adoptan las familias para definir sus estrategias productivas y sobre el vínculo permanente de las unidades productivas con el mercado y los servicios públicos y privados.

* Agradezco a la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe que me dio la posibilidad de realizar este estudio; a Alicia Hernández Chávez, profesora de El Colegio de México, por los comentarios al presente estudio y las aportaciones que me ha proporcionado con base en su experiencia del mundo rural mexicano, y a Gustavo Gordillo de Anda, por su apoyo en la realización de la investigación.

CARACTERIZACIONES DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

La categoría de agricultura familiar ha sido objeto de múltiples definiciones que sólo confunden el concepto. Su caracterización principal deriva esencialmente del sistema de la tipología. La tipología es un sistema lógico que busca mostrar el conjunto —en este caso la agricultura— mediante una repartición del universo —en este caso el universo rural— entre diferentes formas de agricultura y actividades. Lo logra a partir de la identificación de un grupo de personas, familias o unidades productivas al cual no se le atribuye ningún valor o valor cero (por ejemplo, los agricultores sin tierras) y luego procede a organizar los grupos subsecuentes con elementos comunes (por ejemplo, la tenencia de la tierra), según un número natural mayor de cero.

La aproximación tipológica es empleada en todos los estudios realizados por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA). Este organismo se creó en la Conferencia Interamericana de Punta del Este de 1959 con el fin de impulsar programas de reforma agraria; de este comité nace la primera caracterización de agricultura familiar (Barracough y Collarte, 1971).

El CIDA escogió el sistema de tipología porque le ofrecía la posibilidad “de reducir al mínimo la dificultad de diferenciar la tenencia de la tierra para estudiar las relaciones entre tenencia de la tierra y desarrollo” y, en especial, abordar “un análisis más detallado de la organización y de las relaciones de la tenencia dentro de las fincas individuales, y el marco institucional de los derechos de propiedad, gobierno, mercados, crédito, etcétera”. Se introdujo así “un concepto de tamaño basado en la extensión indispensable para proporcionar empleo remunerado a una familia campesina típica, utilizando los recursos técnicos con que se cuenta en la región y de acuerdo con los valores culturales locales” (Barracough y Collarte, 1972:13-14).

Como puede observarse, el valor cero de la tipología es el predio de tamaño subfamiliar, o sea la unidad productiva cuyas tierras son insuficientes para satisfacer las necesidades mínimas de una familia. La forma de agricultura siguiente es la familiar, definida como la unidad productiva “cuyas tierras son suficientes para proporcionar sustento a una familia (con una fuerza laboral equivalente a un número de dos a cuatro hombres), un nivel de vida satisfactorio, mediante el trabajo de sus miembros y la aplicación de la técnica predominante en la región”. La tipología identifica en

seguida la agricultura “multifamiliar de tamaño medio”, que conjuga la mano de obra familiar con la contratada, y la agricultura “multifamiliar de gran tamaño”, que emplea más de 12 hombres y que requiere, por tanto, una “división del trabajo y el establecimiento de una jerarquía administrativa (Barraclough y Collarte, 1972:14-15).

El uso de esta tipología en los informes nacionales conduce a que la tenencia de la tierra ocupe una posición central. Por tenencia de la tierra se entiende “un sistema de relaciones sociales y económicas, factor crucial para perpetuar el círculo de la pobreza rural y de la baja productividad” porque “el control sobre la tierra determina en gran parte la distribución de la riqueza en las zonas agrícolas atrasadas técnicamente”. El resultado es que “las relaciones de tenencia de la tierra tienden a coincidir con las relaciones de poder”. Estas últimas son el producto de las “modalidades tradicionales de la tenencia de la tierra” como de la concentración de la tierra en pocas manos. Sin embargo, esta estructura de dominación se puede modificar mediante la reforma agraria que cambia y transforma las relaciones de poder en el agro dando vida a un nuevo sistema de tenencia que puede ser cooperativo, comunal, corporativo, aunque “el sistema de tenencia modelo que los reformistas proponen con mayor frecuencia es la propiedad familiar operada por el propietario” (Barraclough y Collarte, 1972:41-50 y 105-106).

La tipología de un mundo rural que va desde la agricultura “subfamiliar” a la multifamiliar de gran tamaño” fue sólo parcialmente afectada por la difusión —en las décadas de los setenta y ochenta— de una nueva categoría, la de “economía campesina”. La tipología por predios y dicha categoría se adoptaron por la sociología en la medida que facilitaron la identificación de la agricultura campesina con la agricultura familiar, sin ser sinónimos predios y economía campesina, desde un punto de vista objetivo.

La economía campesina es una “forma *sui generis* de organización de la producción, es el sector de la actividad agropecuaria nacional donde el proceso productivo es desarrollado por unidades de tipo familiar con el objeto de asegurar, ciclo a ciclo, la reproducción de sus condiciones de vida y trabajo”. La economía campesina en cuanto agricultura familiar es simultáneamente una unidad de producción y de consumo, unidad que logra con la intensidad del trabajo y participa parcialmente en el mercado (Schejtman, 1975).

La identificación de la economía campesina con la agricultura familiar no favoreció una mejor comprensión de la lógica productiva familiar

y su capacidad de vincularse con la economía real y financiera. Por el contrario, aumentó el nominalismo de la tipología, pues terminó por multiplicar las virtuales formas de la agricultura. Se construyó incluso una subtipología reservada a la economía campesina que pretende distinguir otras cuatro formas: infrasubsistencia, subsistencia, estacionaria y excedentaria. El resultado fue que de las cuatro formas de agricultura iniciales, se pasó a ocho (CEPAL, 1982).

Los defensores del concepto de economía campesina recurrieron nuevamente a la sociología para argumentar que la categoría permite analizar una forma de organización social que se articula y conecta con la capitalista en cuanto intercambian bienes y servicios. Con la articulación terminaron por enmendar la forma de agricultura caracterizada por el CIDA, “multifamiliar de gran tamaño”, para bautizarla “agricultura empresarial” y atribuirle una racionalidad diferente de la campesina, la de tipo capitalista.

Quienes sostienen la economía campesina citan a Chayanov, Shanin y Tepicht. Sin embargo, no retoman la idea de Tepicht relativa a la participación de la economía campesina en el ámbito nacional al retomar a Carlos Marx, Tepicht (1973) considera que la economía campesina no es *sui generis*, dotada de una propia racionalidad, sino que está inmersa dentro del capitalismo y de su mercado. Allí es donde crece y se desarrolla con sus propios principios organizativos. Esta posición es sostenida por Alain de Janvry para la realidad latinoamericana, pues argumenta que en el sector campesino tanto los semiproletarios como los agricultores familiares se encuentran profundamente integrados en la economía capitalista mediante salarios y venta de productos (De Janvry, 1981:239-242).

Sin necesidad de referirse a la articulación entre lógicas de producción, persiste la idea acerca de la existencia de formas diferentes de racionalidad entre la agricultura familiar y la empresarial. Se sostiene que el agro se caracteriza por una “estructura bimodal”, es decir, se verifica la “coexistencia de una agricultura empresarial y una campesina”, considerada esta última como sinónimo de economía familiar. Quienes hablan de estructura bimodal en el agro pretenden diferenciar las estrategias de la agricultura familiar de la empresarial con el fin de “ejecutar políticas o programas diferenciales según el tipo de productor” (Schejtman, 1998).

El examen de los cambios que acontecen en la tipología de los productores rurales me permite llegar a la conclusión de que la aproximación conceptual de la tipología es inadecuada porque desdibuja la agricultura

familiar rindiéndola ambigua. Tal ambigüedad impide toda elaboración teórica sustentada en la información empírica existente y distorsiona aún más su empleo —si no es que vuelve inviables las políticas públicas que se diseñan con base en esa tipología.

La ambigüedad del concepto de agricultura familiar se ve favorecida porque se considera este tipo de agricultura como una novedad, sin pensar que puede tener una historia más que secular. En efecto, la agricultura familiar nace y se consolida con los grandes cambios que ocurren en el subcontinente (América Latina) entre 1850 y 1970. Las revoluciones liberales y el orden liberal de los siglos XIX y XX, primero, y los gobiernos nacional-populistas del segundo tercio del siglo XX, subsecuentes, desarticulan la propiedad agraria de la Iglesia, legalizan la apropiación de tierras públicas o baldíos por agricultores sin tierra, favorecen los procesos de colonización agrícola en regiones fronterizas, y finalmente las reformas agrarias desarticulan la unidad productiva al fragmentar la gran propiedad (Carmagnani, 2004; Llambi, 1989).

Uno de los primeros en poner en evidencia el factor dinámico que representa la agricultura familiar es el autor del estudio del CIDA sobre Brasil. Ernest Feder argumenta que los niveles de pobreza rural en el subcontinente afectan a 65% de las familias rurales (4.3 millones en 1960) y pueden combatirse con el reforzamiento de la agricultura familiar. La viabilidad de esta forma de agricultura la ilustra a partir de los Censos Agropecuarios de 1950 y 1960, según los cuales la agricultura familiar no obstante que representa apenas 5.2% de la superficie agropecuaria y 2.6% de la tierra cultivada, genera 31.7% de producción agropecuaria total del subcontinente (Feder, 1972:261-266).

Entre la década de los setenta y los primeros años del nuevo siglo se difunde la idea de que la agricultura familiar es el segmento más dinámico. Las nuevas estrategias y derechos del presente siglo favorecen el desarrollo territorial descentralizado, el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria, y ubican como el principal actor social al agricultor familiar (Gordillo, 2003:34-70 y Gordillo, 2004:76-78).

La crítica a la tipología sociológica aquí descrita me lleva por tanto a proponer un nuevo acercamiento a la definición de agricultura familiar. Mi punto de partida es que la agricultura familiar es difícil de reconocerse no tanto porque —como sostuvo Chayanov— incluya una serie “de complicaciones que derivan de la naturaleza de la actividad agrícola y, en espe-

cial, de la estructura de la producción agrícola y ganadera”. Sin embargo, Chayanov indicó que cualquier unidad productiva independientemente de su forma “combina cuantitativa y cualitativamente tierra, trabajo y capital” (Chayanov [1921], 1966:90-92). Esta construcción mental—combinar cantidad y calidad de tierra, trabajo y capital— reduce la complejidad empírica del mundo rural y permite hacer inteligible el fenómeno agricultura familiar sin separarla de la racionalidad agraria y económica.

La pertenencia a una única racionalidad se puede observar al examinar a los actores presentes en cualesquiera de las formas agrícolas y rurales. Todos ellos poseen una pluralidad de activos de naturaleza económica (productivos y de mercado), social, política y cultural que utilizan para elaborar estrategias que favorecen su progreso individual y familiar que se traducirá en la modernización de la agricultura. Entonces debemos preguntarnos cuáles son los mecanismos necesarios para hacer converger las diversas estrategias individuales con las estrategias sociales; es decir, cómo inciden las preferencias individuales en las decisiones familiares, *in primis*, y cómo las preferencias y decisiones individuales y familiares repercuten en las decisiones en favor de la comunidad, o sea, de la localidad, la región y el país.

Al tomar decisiones todos los actores rurales buscan combinar sus activos productivos con los derivados de su participación en el mercado y en los servicios públicos y privados. Ello significa que no hay hostilidad predeterminada de los actores rurales hacia el mundo no rural y hacia el mercado. En efecto, con el proceso continuo de toma de decisiones cualquier actor rural puede obtener beneficios de su relación con el mercado gracias a su libertad de planear y replantear sus propias estrategias individuales, y a la vez oponerse a ciertas normas del mercado, sin que ello signifique declararse contrario o enemigo del mercado o de la estructura de poder existente en el mismo. La acción de los actores rurales tiende a concentrarse, sobre todo, en la transformación de la estructura de poder del mercado con el fin de ampliar las oportunidades de acceso existentes. Cuando reaccionan, aparentemente en contra del “mercado-amenaza”, se debe a que es producto de la estructura de poder presente en los mercados imperfectos. En cambio, el actor rural actúa positivamente cuando se logra potenciar el “mercado-amigo”, aquél en el cual los actores sociales pueden utilizar al máximo sus propios mecanismos de decisión y, en consecuencia, ejercer su propia libertad de acción (Carmagnani y Gordillo de Anda, 2000:9-15).

El punto de partida de mi análisis coincide con el de Chayanov, quien sostiene que “en la organización de un predio familiar uno de sus elementos es fijo, en cuanto depende del tamaño de la familia, lo cual obliga a colocar los otros factores —tierra y capital— en la mejor relación posible con el elemento fijo, es decir, la cantidad de trabajo de que dispone un predio familiar”. Agrega que el tamaño de la familia no determina el tamaño del predio y la composición de todos sus elementos familiares porque un incremento productivo que obliga a una mayor intensidad del trabajo es inaceptable para la familia por el simple hecho de que afecta todos los activos materiales e inmateriales y compromete, en última instancia, su libertad de decisión (Chayanov [1921], 1966:92).

Si se difunde la idea de centralidad de la familia en la toma de decisiones, se logra establecer una conexión entre producción y mercado, lo que viene a ser considerado como un activo más a disposición de los individuos y de la familia. A lo anterior debe sumarse la trascendencia de los ingresos de origen no agrícola para la agricultura familiar que, sin duda, es —como se observará en las páginas subsecuentes— de las más relevantes aportaciones de los estudios de la década pasada.

Los ingresos rurales de origen no agrícola son importantes en el ámbito cuantitativo: la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estima que a mediados de los años noventa esta forma de ingreso representa 40% del total familiar y es generado con un empleo no agrícola que empeña 25% de la población rural (FAO, 1998, III, 6). Este ingreso tiene también una importancia cualitativa, pues crea vínculos con el sector no agrícola, empujándolo a incrementar su disposición a participar de la oferta de bienes y servicios a los predios familiares (*upstream linkage*) y a elevar su capacidad de ofrecer servicios de comercialización para los productos con un alto contenido de producción agrícola (*downstream linkage*).

Sí se toman en cuenta estos activos se puede arrojar luz no sólo en torno a las estrategias productivas sino también acerca de las de empleo, educación, políticas y de mercado de las unidades productivas. Por lo mismo, se pueden comprender mejor las distancias que existen en el interior de la agricultura familiar y entre los diferentes predios. Estas distancias atañen tanto a la productividad como a los costos de transacción. En el ámbito de la productividad la distancia deriva de la incidencia de las variaciones de intensidad en el uso del trabajo familiar y de los factores técnicos producti-

vos (maquinaria, instalaciones, etcétera) en los precios de los factores de producción debido a las imperfecciones del mercado (Ellis, 1988:201-209). En cambio, los costos de transacción inciden en la distancia física entre las unidades productivas de una misma localidad y en la distancia geográfica entre las unidades productivas y el resto del mundo (Primi, 2002).

Productividad y costos de transacción son susceptibles de ser visualizados en los costos constantes de las unidades productivas (insumos y costo del trabajo contratado), en los costos decrecientes (amortización de la tierra, maquinaria y edificios) y en los costos crecientes derivados de la distancia geográfica (transporte) y del acceso a los servicios públicos. Dicho de manera directa, por distancia debe entenderse que dos predios con la misma calidad y cantidad de tierra, trabajo y capital colocados en el mismo territorio o en territorios diferentes pueden tener costos diferentes y, por tanto, ingresos diferenciados.

En síntesis, el análisis que realizo de los censos agropecuarios toma en consideración los estudios existentes de siete países latinoamericanos, y tiene como objetivo reconocer, caracterizar y especificar la categoría de agricultura familiar con base en tres tesis que procedo a fundamentar. La primera mostrará cómo los actores rurales elaboran estrategias capaces de combinar la pluralidad de los activos disponibles. La segunda tesis sostiene que las estrategias no son uniformes, sino diferenciadas pero todas conducen o pueden ser encauzadas a una racionalidad común. La tercera, que la distancia existente entre las unidades productivas permite establecer el nivel de ingreso y egreso de la agricultura familiar e identificar el modo de integrar las unidades productivas excluidas de esta forma de agricultura, considerada como un instrumento para superar la pobreza del agro.

LAS INFORMACIONES NACIONALES

Brasil

El Censo Agropecuario 1996 (CA 1996) constituye la mejor fuente para comprender la relevancia de la agricultura familiar en Brasil así como las variables que la caracterizan. En efecto, el CA 1996 establece la distinción por superficie de unidad productiva, por trabajo familiar y por trabajo no familiar incorporado, la inversión en tierra, instalaciones, cultivos, meca-

Cuadro 1. Tierra, trabajo, capital e ingresos

	<i>Tierra</i>		<i>Trabajo</i>			<i>Capital</i>		<i>Ingreso</i>			
<i>Superficie</i>	<i>Área media de unidades productivas</i>	<i>% superficie agropecuaria</i>	<i>% unidades productivas y mano de obra permanente</i>	<i>% unidades productivas, mano de obra y maquinaria</i>	<i>Inversión por hectárea en reales</i>	<i>% unidades productivas mecanizadas</i>	<i>% unidades productivas y uso de abonos</i>	<i>% unidades productivas y asistencia técnica</i>	<i>Ingreso medio (en reales)</i>	<i>% ingreso monetario sobre total</i>	<i>Ingreso por hectárea en reales</i>
-5 ha	1.9	6.8	9.7	4.8	18.5	22.0	24.4	8.6	104	6.1	6
5-20 ha	10.7	9.6	20.5	4.6	11.5	22.2	32.7	11.9	714	53.6	60
20-50 ha	31.0	5.2	15.5	7.2	18.1	32.4	50.6	25.1	2 172	62.2	103
50-100 ha	67.8	8.9	31.1	10.2	46.7	52.1	69.2	44.0	11 898	74.4	269

Fuente: Censo Agropecuario de 1996.

nización y, lo que no es frecuente en otros censos agropecuarios, incorpora el gasto e ingreso por unidad productiva (Censo Agropecuario de 1995-1996, www.ibge.gov.br).

A partir de la desagregación de activos y de ingresos de predios inferiores a 50 hectáreas (ha) que considera el censo y del análisis del área de agricultura familiar se desprende que la agricultura patronal se identifica con las unidades productivas de un área superior a las 50 ha pero que de hecho prevalece la unidad superior a las 100.

El primer problema es determinar si las unidades productivas caracterizadas como “periféricas” —es decir, las que tienen una superficie media de 1.9 ha como aparece en el cuadro 1— también forman parte de la agricultura familiar. A la variable de superficie es importante valorar otros numerosos aspectos: un bajo porcentaje de mano de obra y de mecanización, el escaso uso de fertilizante, la carencia de asistencia técnica. Por lo cual además tienen un ingreso medio seis veces inferior al percibido en los predios con una superficie media de 10 ha, un ingreso por hectárea que es apenas 10% de las unidades productivas del estrato siguiente de productores y, finalmente, este tipo de unidad familiar tiene una escasa vinculación con el mercado, pues sólo 6.1% de sus ingresos es monetario.

El hecho de que se hubiera dejado de considerar como agricultura familiar a casi dos millones de unidades productivas (1.9 millones) con una

superficie media de 1.9 ha derivado de dos consideraciones. La primera, que mientras el valor bruto de la producción —de este estrato— es de una media de 101.40 reales (R\$), al año su ingreso medio anual —obtenido en las actividades agrícolas y no agrícolas— fluctúa entre R\$701-780 según la región. Además, de acuerdo con cálculos muy precisos, el autoconsumo representa 24% del valor total de la producción agrícola en este tipo de unidades (Leite, 2004:128-129).

Si se parte de la premisa de que este sector de productores de subsistencia ocupa 6.8% del área total agropecuaria que produce sólo 4.1% de la producción agropecuaria total, se llega a la conclusión de que sobrevive gracias al salario o actividades externas a la agricultura; ingresos por cuenta propia (pequeño comercio y artesanías) obtenidos en áreas rurales o ciudades. Se ha señalado, en efecto, que el contrapunteo entre agricultura de subsistencia y sistemas productivos altamente especializados favorece una actividad de autoconsumo, e incluye los bienes que son al mismo tiempo objeto de trueque entre vecinos o de ventas en ferias locales. Estas actividades son las que generan el ingreso extraagrícola extrapredial que permite la sobrevivencia de estos productores marginales (Wilkinson, 2004:102-103).

El cuadro 1 muestra que la agricultura familiar se manifiesta con relativa claridad en las unidades productivas con tierras de entre 10.7 y 67.8 hectáreas. Dicho cuadro destaca la viabilidad de la agricultura familiar en una unidad productiva cuya superficie es entre 10.7 y 67.8 hectáreas. Son unidades productivas con grado de combinar la mano de obra familiar con la temporal y la permanente; cuentan con un alto nivel de mecanización (tractores y vehículos de transporte), fertilizan los campos, tienen un adecuado nivel de inversión por hectárea en la producción en particular, las unidades productivas con más de 67.8 hectáreas son las que tienen más posibilidad de acceso a la asistencia técnica y finalmente son las más integradas al mercado porque más de la mitad de sus ingresos totales es monetaria.

Un interés particular presenta la franja de agricultura con tierras entre 5 y 20 hectáreas. Ciertos indicadores dejan ver algunos rasgos de las unidades productivas comprendidas entre los 5 y 67.8 hectáreas que, como se ha dicho, son las que mejor reflejan los rasgos óptimos de la agricultura familiar.

En efecto, la distancia entre el ingreso total promedio del estrato de tierras comprendidas entre 5 y 20 ha (R\$714) del ingreso promedio del estrato siguiente —de 20 a 50 ha (R\$2 172)— es elevada. Sin embargo, el

hecho más significativo es que la franja que se encuentra entre 5 y 20 hectáreas obtiene más de la mitad de sus ingresos (53.6%) de la actividad predial. Estas unidades integran la mano de obra familiar con mano de obra externa y una parte significativa de sus producciones las transforman en bienes destinados al mercado.

El hecho de que los productores con tierras entre 5 y 20 hectáreas no se consideren —de modo pleno— en el rango de la agricultura familiar se debe a la escasa inversión por hectárea, la reducida capacidad para tener acceso a la asistencia técnica y, como se observa en el cuadro 2, a la escasa capacidad de organizarse en asociaciones o de articularse con otras formas asociativas.

La hipótesis que se puede formular es que las unidades productivas del estrato comprendido entre 5 y 20 hectáreas encuentran una serie de obstáculos para su plena participación en la agricultura familiar. A saber, producto de su baja integración en los programas de desarrollo rural por la ausencia de canales apropiados para obtener crédito para participar en el mercado, ya sea para tener acceso a formas de arrendamiento de maquinaria agrícola o créditos e insumos mediante su asociación con otras organizaciones rurales.

El cuadro 2 indica que la agricultura familiar no puede crecer sin el aporte del trabajo no familiar y que su tendencia es utilizar trabajo temporal para siembra y cosecha, mientras las unidades productivas que superan las 30 hectáreas comienzan a necesitar mano de obra permanente.

Si examinamos —siempre en el cuadro 2— las fuentes del ingreso total, observamos que —con excepción de las unidades menores de 5 hectáreas— las producciones muy especializadas proporcionan un mayor ingreso, mientras las ganancias derivadas de las producciones muy diversificadas ocu-

Cuadro 2. Trabajo, ingresos y participación social de los agricultores familiares

Superficie	<i>(Trabajadores por unidades productivas)</i>		<i>Ingreso total x</i>		<i>Ha (reales)</i>		<i>Asociacionismo</i>	
	<i>Trabajo temporal</i>	<i>Trabajo permanente</i>	<i>Muy especializado</i>	<i>Especializado</i>	<i>Diversificado</i>	<i>Muy diversificado</i>	<i>Muy diversificado</i>	<i>(% unidades productivas)</i>
.5	0.15	0.07	4	3	15	25	25	5.7
5-20	0.45	0.12	75	61	58	62	62	9.4
20-50	0.20	0.04	135	109	94	105	105	19.9
50-100	3.40	0.29	446	322	201	205	205	34.2

pan el segundo lugar. Se podría pensar que la agricultura familiar tiende a desarrollar una estrategia productiva que combina producción altamente especializada con la muy diversificada. Probablemente esta estrategia es la respuesta a la incertidumbre del ingreso que proviene del *spot market*, al cual se orientan las producciones altamente diversificadas, y a la regularidad del ingreso que se obtiene en el *contract market* gracias a que las producciones más especializadas se suelen contratar a futuro.

El análisis del Censo Agrícola de Brasil 1995-1996 permite reelaborar los datos censales y exponer la siguiente hipótesis: de los 4.8 millones de productores considerados genéricamente por el censo como unidad familiar, sólo 1.7 millones de productores —de los que trabajan 54.4 millones de hectáreas (16.3% de la superficie agropecuaria)— tienen una lógica productiva y desarrollan las estrategias propias de una agricultura familiar viable. Existen otros 823 mil productores que trabajan 18 millones de hectáreas que podrían —con el apoyo de políticas públicas adecuadas: de arriendo de tierras, organización en cooperativas y mayor acceso al crédito— integrarse a la agricultura familiar. Ésta genera una producción de R\$14.5 mil millones, equivalente a 30.3% de la producción agropecuaria total, y la integración de los productores marginales elevaría su participación en la producción total a 33.9 por ciento.

De la información censal analizada están excluidos los integrantes de las familias de agricultores que laboran en actividades externas a esta rama y que complementan los ingresos de la agricultura familiar (Graziano da Silva, 2001). A diferencia de miembros de la familia de unidades productivas marginales o de subsistencia, los sujetos externos a la agricultura familiar tienen la capacidad de reforzarla, con lo que alientan el desarrollo rural. En efecto, esta actividad generó entre 1981 y 1997 una expansión de la fuerza laboral residente en las áreas rurales de 2.5% anual y estableció una continuidad entre residencia urbana y actividad rural (Del Grosso y Graziano da Silva, 1998). La agricultura familiar favoreció también la diferenciación entre los actores rurales y potenció las dinámicas subyacentes a la oferta y demanda en los mercados no agrícolas, así como los eslabonamientos entre el sector agrícola y no agrícola (Graziano da Silva y Del Grosso, 2004:78-82). Igualmente este tipo de agricultura favoreció las actividades derivadas de la producción de bienes y servicios agrícolas e indirectamente su comercialización (Graziano da Silva, Del Grosso y Laurenti, 1999).

Uruguay

El Censo General Agropecuario 2000 (CGA 2000) se elaboró a partir de la información proporcionada por las unidades productivas de gerencia única. La definición de éstas considera la tierra dedicada parcial o totalmente a fines agrícolas, pecuarios y forestales de una hectárea o más de superficie. Además deben haberse desarrollado actividades agropecuarias por lo menos durante una parte del año censal. En este caso los datos se refieren al periodo del 1 de julio de 1999 al 30 de julio de 2000 (CGA, Recuentos preliminares, *www.mgap.gub.uy*).

La información —publicada— registra la explotación por tamaño, el índice de la explotación (con base 1990 = 100), la superficie en cultivo por tamaño de la unidad y el índice de la explotación o unidad productiva por fuente de ingreso principal. Por desgracia este último dato no está desagregado según el tamaño de la explotación.

La información publicada indica que las unidades productivas inferiores a las 20 hectáreas ocupan apenas 0.5% de la superficie agropecuaria total (161 900 ha), además de haberse reducido entre 1980 y 2000. Es probable que el segmento de predios menores a 5 hectáreas sea de horticultura o de tipo turístico, vacacional o de segunda residencia. Estas unidades, que suman 39% de todas las censadas, se encuentran en

Cuadro 3. Unidades productivas, superficie media e índice de explotación

<i>Superficie</i>	<i>% unidades productivas</i>	<i>% superficie nacional</i>	<i>Índice de explotación 1990 = 100</i>	<i>Superficie media (ha)</i>
1-4	11.1	0.1	143.4	2.6
5-9	12.4	0.3	107.1	6.7
10-19	12.5	0.1	98.8	13.7
20-49	15.6	1.7	98.4	31.9
50-99	11.7	2.9	102.4	71.1
100-199	11.2	5.5	101.0	142.5
200-499	11.8	13.2	99.6	318.5
500-999	6.7	16.6	99.2	700.9
+ 1, 00	7.0	59.1	102.8	2 182.4

Fuente: Censo General Agropecuario 2000.

manos de propietarios que desarrollan su actividad en la ciudad y, en especial, en Montevideo.

A pesar de su reducida participación en la superficie total agropecuaria, las 20 561 unidades de superficie media entre 2.6 y 13.7 hectáreas se caracterizan por una alta productividad. Este segmento agrícola, en especial el de una superficie media entre 2.6 y 6.7 hectáreas, es el único que ha visto crecer su índice de producción en el periodo 1991-2000. La unidad productiva cuya extensión media es de 2.6 hectáreas aumentó su índice de explotación de 43.4%, mientras que las de extensión media de 6.7 hectáreas apenas crecieron de 7.1 por ciento.

Un estudio reciente que utiliza como fuente el CGA 2000 permite integrar la información aquí expuesta. El trabajo recoge los datos relativos al uso de la tierra por estrato conforme al tamaño del predio y proporciona información adicional desagregando las hectáreas que en cada estrato han sido mejoradas y fertilizadas.

Los datos censales directos e indirectos permiten definir el sector de agricultura familiar a partir del diferencial entre los distintos estratos según la extensión de la unidad productiva. La hipótesis es que la unidad con una superficie que fluctúa entre 6.7 y 13.7 hectáreas constituye el límite inferior viable de la agricultura familiar uruguaya.

Con el fin de establecer el límite superior de la agricultura familiar conviene examinar las diferencias y los puntos de contacto que se dan en

Cuadro 4. Uso de la tierra

<i>Uso tierra</i>	<i>Participación en la superficie total</i>			
	<i>% Superficie total</i>	<i>0-49 ha</i>	<i>50-99 ha</i>	<i>100- 199 ha</i>
Pradera artificial	8.1	3.2	5.6	9.2
Campo mejorado	4.9	1.4	2.5	5.0
Campo fertilizado	0.7	1.3	2.7	5.7
Cultivo forraje anual	1.9	3.2	5.8	9.4
Huertas, frutaL viñedos	0.1	1.9	11.8	11.8
Tierras de labranza	3.1	4.6	5.1	8.0
Montes artificiales	3.9	0.5	0.9	2.4
Campo natural	77.3	2.2	3.1	6.6

Fuente: Uruguay Agroalimentario 2002-2004.

Cuadro 5. Nuevos mejoramientos por estrato de tamaño

	Porcentaje de los mejoramientos nacionales					
	0-49	50-99	100-199	200-499	500-999	+ 1000
Praderas artificiales	2.4	5.2	9.3	17.6	17.5	47.8
Siembras en cobertura	0.7	1.9	3.7	12.5	19.2	61.9
Siembras a zapata	0.9	2.7	6.3	17.3	15.3	57.5
Campo natural fertilizado	1.1	2.8	5.2	12.2	18.7	60.0

Fuente: Uruguay Agroalimentario 2002-2004.

el uso del suelo y en mejoras o adelantos por unidad (cuadro 4). Por ello se desglosa la unidad productiva del estrato: de 0 a 49 hectáreas y los dos estratos siguientes, 50-99 y 100-199 hectáreas.

Llama la atención que 77.3% —es decir, dos tercios de la superficie agropecuaria uruguaya— refleje un bajo uso del suelo; ello es porque se deja el campo al natural, sin explotar, lo cual habla del predominio de la actividad ganadera visible en unidades de más de 200 hectáreas.

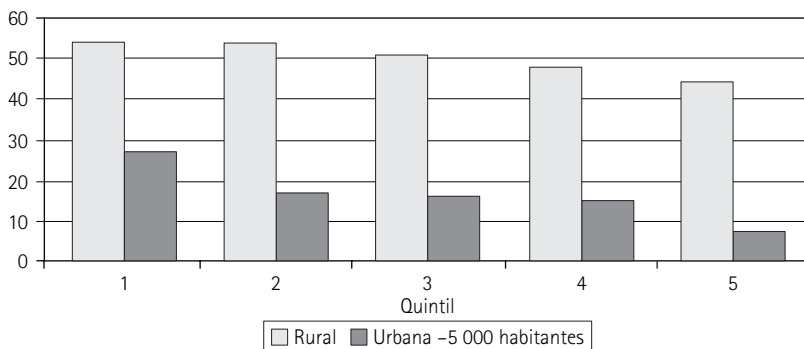
Con base en un breve comentario del resultado preliminar del CGA 2000, leemos que las grandes explotaciones (31 849) representan 55.7% de las unidades productivas (57 115), lo cual significa que toda propiedad de más de 100 ha es considerada una gran explotación. La extensión de gran explotación es de 13.4 millones de ha, y de esta superficie 82% se destina a la ganadería, en especial al ganado vacuno que se duplicó entre 1990 y 2000.

Si se descuenta la superficie ganadera, comprendido el campo natural y las praderas artificiales, la restante representa apenas 10.8% de la superficie agropecuaria, equivalente a 1.73 millones de ha. Los 1.7 millones de ha restantes se dividen entre unidades productivas con una superficie media que fluctúa entre 2.6 y 71.1 ha.

Las mejoras o innovaciones en el uso del suelo se concentran en la propiedad que superan las 200 hectáreas (cuadro 5). Es probable que se trate de propiedades con tierras subutilizadas y que se benefician con inversión nueva. En cambio, en la unidad productiva menor a 200 hectáreas es baja la propensión a beneficiar la tierra y modificar el uso del suelo. La débil propensión a la innovación es aún más notoria en la propiedad inferior, es decir, a la que fluctúa entre 0 y 49 hectáreas.

El incremento espectacular de la ganadería vacuna y la reducción del ganado ovino en relación con el escaso adelanto o mejora en la agricultura

Gráfica 1. Participación del ingreso agropecuario en el ingreso rural según nivel de ingreso, 2000



Fuente: OPYPA-MGAP, *Empleo, ingreso y condiciones de vida en los hogares rurales*, 2004.

familiar indica que, en el caso de Uruguay, la agricultura empresarial se ha convertido en la más dinámica.

En consecuencia, la distribución del ingreso rural muestra que casi la mitad del ingreso percibido por los hogares de productores agrícolas proviene de una actividad externa que aumenta cuando el ingreso es más alto. A su vez —en el caso de ciudades menores a 5 000 habitantes— los ingresos que llegan de la actividad agropecuaria muestran el eslabonamiento entre agricultura familiar y actividad rural no agrícola.

En Uruguay destaca también la agricultura familiar dedicada a la fruticultura, viticultura, horticultura, cereales y lechería. La superficie de tierra de que disponen estas unidades productivas fluctúa entre 6.7 y 71.1 hectáreas que comprende 10.6% de la superficie total agropecuaria.

Argentina

El Censo Nacional Agropecuario 2002 (CNA 2002) utiliza los siguientes criterios: 1] la unidad estadística es la explotación agropecuaria (EAP), el productor agrario es la persona física o jurídica quien en calidad de propietario, arrendatario, aparcerero, contratista accidental u ocupante, ejerce el control técnico y económico de la EAP (CAN 2002, www.indec.gov.ar).

A pesar de la excelente calidad del censo, sólo unos cuadros ofrecen la información necesaria para poder definir la parte de las EAP pertenecientes

Cuadro 6. Distribución de las explotaciones agropecuarias (EAP)

	<i>Núm. EAP</i>	<i>Extensión (ha)</i>	<i>Extensión 1/2 EAP (ha)</i>	<i>% EAP</i>	<i>% sobreextensión total</i>
-5	40 957	105 895	2.6	13.7	0.60
5-10	22 664	177 973	7.8	7.6	0.10
10-25	39 833	714 584	17.9	13.3	0.40
25-50	33 787	1 290 129	38.2	11.3	0.73
50-100	34 881	2 660 005	76.3	11.7	1.52
100-200	34 614	5 150 390	148.8	11.6	2.94
200-500	40 211	13 113 229	326.1	13.5	7.50

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2002.

a la agricultura familiar. De los 30 cuadros del CAN 2002 sólo uno permite ver la extensión de las EAP, y dos de éstos contienen información relativa a las personas residentes como la ocupación que ejercen en la EAR. El censo nada dice de la inversión, el ingreso y la integración al mercado por estratos de superficie.

Se optó por seleccionar como unidad productiva la de superficie inferior a 500 hectáreas porque representa 82.7% del total de los productores, no obstante que ocupa sólo 13.8% de la superficie agropecuaria total. Además se tomó en cuenta lo establecido en el informe de la Secretaría de Agricultura, que sostiene que entre el CNA 1988 y el CNA 2002, para la zona del núcleo agrícola de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, hubo “una gran caída en el estrato de hasta 500 ha (-34% en cantidad de EAP y -26% en superficie ocupada por este estrato). En cambio, el mayor aumento se registra en los estratos de 2 500 a 10 000 ha; +6% en cantidad de EAP y +5% en superficie” (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, 2004). Esta baja en la superficie que ocupan las EAP, que podrían ser consideradas como unidades familiares, se explica sobre todo por la disminución de EAP de hasta 50 hectáreas (Carballido, 1004:7-8).

Se puede formular la siguiente hipótesis: las EAP de menos de 50 hectáreas, cuya extensión media es de 38.2, constituyen unidades subfamiliares. Son tendencialmente de agricultura de subsistencia, destinadas a ser incorporadas en predios mayores o transformadas en segundas residencias, lugares de turismo o zonas suburbanas.

Las unidades productivas con una extensión media de 38.2 hectáreas son aquellas que “no proveen de empleo remunerativo de la familia usando

los recursos técnicos prevalecientes en la región de acuerdo con los valores locales” (Tort, Bearzotti, Neiman, 1991:567-569). En efecto, según las encuestas agrarias de fin de la década de los ochenta, la agricultura familiar en la provincia de Buenos Aires la constituyen las EAP con una extensión promedio de 149 hectáreas, donde la actividad más importante es la agricultura. Las mismas encuestas muestran que en la provincia de Santa Fe la superficie media de las EAP familiares es de 134 hectáreas y se caracterizan como “familiar combinada”, porque complementa la actividad agrícola en el propio predio con la realizada en tierras tomadas en arriendo o mediería. La misma característica se encuentra en las provincias de Buenos Aires y Córdoba.

En Buenos Aires el trabajo que requiere la agricultura familiar lo proporcionan en 90% los miembros de la familia y el 10 restante el peón transitorio. En Córdoba, 44% de las unidades productivas familiares contrata mano de obra asalariada (Sola, 1991:476-478). Se puede agregar que, tal como acontece en Uruguay, la agricultura familiar se dedica casi exclusivamente a la producción agrícola pero, a diferencia de la uruguaya, la argentina privilegia la innovación tecnológica que no requiere de fuerte inversión y que no necesita incorporar asalariados. De allí la importancia dada a los herbicidas, a las semillas mejoradas, a los implementos (Sola, 1991:478-479).

La información relativa a las personas que trabajan en las EAP nos permite diferenciar mejor la agricultura de subsistencia, marginal o mal definida subfamiliar de la propiamente familiar. Las EAP con una extensión de entre 38 y 148 hectáreas son 103 382 y emplean a 182 986 miembros de familia, es decir, 1.8 unidades de trabajo por EAP.

El cuadro 7 permite observar que tanto la agricultura de subsistencia como la familiar encuentran su fuerza en la mano de obra de la familia. Sin embargo, esta última —1.8 unidades— es capaz de poner en producción 5.4 hectáreas en las EAP de subsistencia, mientras que en las EAP familiares la mano de obra familiar complementada con la contratada hace producir siete veces más, 37.8 hectáreas. Si calculamos el esfuerzo productivo de 1.8 trabajadores en 30 horas a la semana, obtenemos 1 808 horas de trabajo anual para hacer productivas 5.8 hectáreas de predios de subsistencia. Para hacer productivas las 36.6 hectáreas de las EAP familiares se necesitarían 6.8 trabajadores, es decir, 10 608 horas de trabajo, de lo que resultaría un déficit de 8 800 horas.

Este cálculo nos permite argumentar —en ausencia de información acerca de inversión en instalaciones, tractores, sistema de riego, refrigeración, etcétera— que la agricultura familiar argentina sustituye la fuerza de

Cuadro 7. Unidades productivas, superficie y mano de obra

	<i>Núm. EAP</i>	<i>Superficie</i>	<i>Mano de obra total</i>	<i>Extensión ½ EAP (ha)</i>	<i>Trabajadores x EAP (unidades)</i>	<i>Trabajadores x EAP (unidades)</i>
EAP subfamiliar	103 454	998 452	183 113	9.6	1.8	5.4
EAP familiar	103 382	6 706 524	182 986	64.9	1.8	36.6
EAP empresarial	90 589	167 104 000	415 660	1 844.6	4.5	40.2

Fuente: Ministerio de Economía y Producción, Dirección de Desarrollo Rural con base en el CEN 2002.

trabajo con un *quantum* significativo de inversión de lo que resulta que la agricultura familiar presenta, sin lugar a dudas, un nivel de capitalización alto, más parecido a las EAP empresariales que a las de subsistencia. También se podría agregar que la distancia entre las EAP de subsistencia y las familiares es mucho más amplia del diferencial existente entre la actividad agrícola familiar y la actividad esencialmente pecuaria de la agricultura empresarial.

Vale la pena añadir que la extensión media de las EAP familiares no debe ser considerada un dato fijo e inmutable. En la región pampeana la dimensión media de las unidades varió de 121.3 a 358.8 hectáreas, entre 1996 (año de precios internacionales excepcionales para una excelente producción de granos) y 1999 (año de fuerte depresión de precios internacionales de grano) (Lattuada, 2000). La agricultura familiar es muy sensible al incremento del precio de la tierra, porque muchas unidades requieren —como se ha dicho— ser complementadas por el arriendo que fluctúa según el precio de la tierra. La agricultura familiar es además sensible a las tasas de interés del crédito, cuyo incremento aumenta notablemente la tasa de morosidad de los productores familiares, como ocurrió entre 1989 y 1999. Sin embargo, el rasgo más significativo acerca del estancamiento de la agricultura familiar argentina en la última década del siglo pasado fue el registrado en las cooperativas agrícolas. Ello, no obstante el sostén ofrecido por el programa de cooperación entre las empresas agrícolas argentinas y europeas, mediante el programa Al-Invest de la Unión Europea (Lattuada, 2000).

Chile

La información que proporciona el Censo Agropecuario 1997 (CA 1997) es una de las más completas para América Latina, debido a que desagrega por estratos la tenencia, el personal y miembros del hogar que trabajan en

Cuadro 8. Tierra, trabajo y capital agropecuario

Superficie	Unidades productivas		Trabajo					Capital					
	% superficie total	Superficie media	Miembros bogar (unidades)	Mano de obra familiar (unidades)	Mano de obra no permanente (unidades)	Mano de obra permanente	% superficie regada	Bodegas m ²	Establos m ²	Empacadoras m ²	Refrigeración m ²	Camiones	Tractores
-1	14.9	0.5	4.4	1.4	3.4	2.0	64.4	11.3	0	0	0	0.0	0.0
1-5	29.6	2.4	4.2	1.6	4.1	2.5	39.4	42.9	24	587	13	1.08	0.53
5-10	15.9	7.1	4.3	1.8	4.6	2.8	34.7	539.0	103	504	3 520	1.10	1.13
10-20	14.7	14.0	4.3	1.9	5.0	3.1	35.3	74.0	1 377	578	1 512	1.39	1.27
20-50	13.2	31.1	4.3	1.9	5.7	3.8	31.9	101.0	193	667	2 802	1.17	1.49
50-100	5.5	68.5	4.3	1.9	7.3	5.4	30.1	186.0	225	768	2 469	0.85	2.80
100-200	2.8	137.3	4.2	1.8	11.1	9.3	31.9						
200-500	1.8	304.5	3.9	1.7	19.2	17.5	32.2	707.0	1 178	1 263	2 335		
+500	1.6	1 993.2	3.9	1.6	55.0	53.4	32.3						

Fuente: Censo Agropecuario 1997.

la explotación, el uso del suelo, las producciones, la maquinaria y equipo agrícola y la infraestructura existentes en el mundo agropecuario (CA 1997, *www.ine.cl*).

En el universo agropecuario chileno la participación de las explotaciones inferiores a 50 hectáreas representa 88.3% de las unidades productivas totales y cubre 9.2% de la superficie total agropecuaria (1.9 millones de hectáreas). Ello significa que la distinción entre agricultura de subsistencia y agricultura familiar y/o empresarial se puede reconocer tanto en Chile como en Argentina.

La línea divisoria entre la agricultura familiar y la empresarial parece situarse en el estrato 50-100 hectáreas y se percibe de la distancia que media entre las dos formas de actividad agropecuaria. Todas las unidades productivas de 0 a 50 hectáreas utilizan la mano de obra familiar y se valen de cantidades similares de trabajo remunerado permanente y no permanente.

Vale la pena destacar que todos los predios inferiores a 50 hectáreas necesitan contratar mano de obra. Precisamente porque incluso los predios inferiores de una hectárea contratan asalariados, a semejanza de Brasil y a diferencia de Argentina y Uruguay, en Chile existe una población rural que no tiene acceso a la tierra y al no disponer de otros activos

se emplea de manera indiferente en la agricultura de subsistencia y en la familiar. La posibilidad de contratar mano de obra permite a los miembros de las familias agrícolas con tierras desplazarse hacia otras actividades donde generan un ingreso mayor que les permite pagar y permanecer con un excedente que destinan a la adquisición de bienes para la actividad productiva.

Diferenciar la agricultura de subsistencia de la familiar, como he venido haciendo, es una tarea más difícil en el caso de Chile, en relación con los otros dos países del Cono Sur. Complejo porque en las 41 441 unidades menores a una hectárea el censo incluye, a la vez, segundas casas que si bien pueden tener jardín y huerta —que por lo general cuida un asalariado— sirven fundamentalmente para el esparcimiento del propietario. Sólo así se explica que —según el CA 1997— 10.7% de predios inferiores a una hectárea no tenga actividad productiva y sólo proporcione ocupación a 8.5% de la mano de obra total.

Por tanto, se logra avanzar en la distinción entre agricultura de subsistencia y agricultura familiar mediante la observación de los indicadores relativos al capital invertido en los predios. Mientras los predios de menos de una hectárea tienen un alto porcentaje de tierra regada (64.4%), debido a que jardines y huertas requieren de irrigación, la constante en los predios de los estratos siguientes es irrigar casi un tercio de la superficie total al mismo tiempo, y a diferencia de los predios de menos de una hectárea y subsecuentes, no tienen instalaciones, camiones o tractores; esto nos lleva a pensar que en este primer estrato la producción es de autoconsumo y la unidad agrícola sirve de sustento para que algunos integrantes de la familia se ocupen tiempo completo o parcial en otras actividades rurales.

El CA 1997 destaca que el número de hogares con miembros trabajando en la agricultura y en actividades no agrícolas es el siguiente: a) 5% de los hogares tienen familiares trabajando en la agricultura, b) 9% de los hogares tienen a parientes en empleos no agrícolas, y c) 6% de los hogares tienen uno o más miembros trabajando en el sector urbano. De allí que se pueda afirmar que 20% de los hogares agrícolas es pluriactivo, es decir, da vida a un *mix* de ingreso rural y urbano que explica la sobrevivencia de ese ámbito específico de agricultores (Berdegú *et al.*, 2004:38-40).

Mayor homogeneidad presentan las unidades productivas cuya extensión de tierras fluctúa entre 2.4 y 31.1 hectáreas, porque combinan uni-

dad de trabajo familiar con trabajo contratado relativamente similar, cuyo resultado indica que la mano de obra familiar contribuye con un tercio del trabajo total. La misma homogeneidad se encuentra en la mecanización y en las instalaciones: todas las unidades de ese rango tienen un coeficiente muy similar de inversión en camiones, camionetas y tractores, así como inversión fija en bodegas, establos, empaque y refrigeración. En efecto, los estratos comprendidos entre 5-10 y 20-50 hectáreas poseen, cada una, un promedio de 75.9 m² de bodegas, 14.2 m² de establos, 70.9 m² de empacadoras y 495 m² de refrigeración.

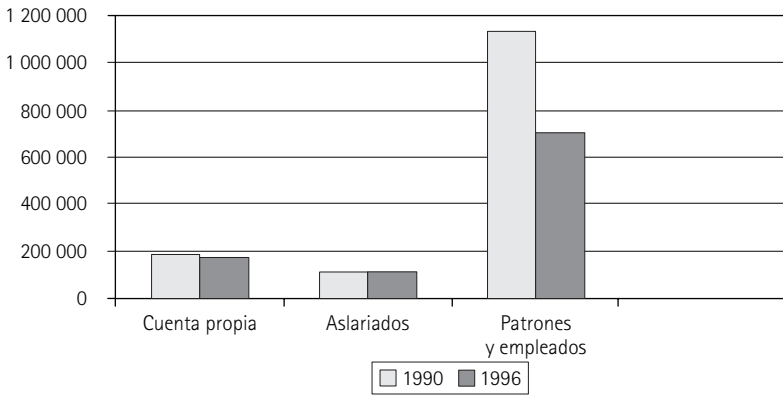
Los indicadores tierra, trabajo y capital nos hablan de que los establecimientos de una superficie de 5-10 hectáreas y superior son viables económicamente, lo que se reconoce en la lógica de la agricultura familiar: 39.1% de mano de obra es familiar y su ingreso les permite invertir en sus predios.

El interés de los agricultores familiares en realizar inversión productiva se ha relacionado con el notable aumento de los precios de la tierra a partir de 1980. Entre 1980 y 1993 en el Valle Central —el área más rica de la agricultura chilena— el precio de la tierra de riego con plantación —en dólares de 1993— aumentó 11.2%; la de riego sin plantación 19.6% y la de secano 2.8%. Incrementos similares tuvo el precio de la tierra en las regiones del centro-sur del país (Echenique, 1996:94-96).

Con base en lo anterior, se puede pensar que la agricultura familiar chilena comprende las explotaciones con una superficie que fluctúa entre 10 y 50 hectáreas, segmento productivo que representa 43.3% de los productores, quienes poseen 1.8 millones de hectáreas, de las cuales 33.9% es de riego (610 000 hectáreas). Este tipo de agricultura familiar tiene una capitalización superior a la empresarial, pues dispone de 48.2% de la mecanización agrícola: 35.4% de los tractores, 36.5% de las bodegas, 30.4% de los establos, 30.9% de las empacadoras y 36.1% de los frigoríficos.

El CA 1997 no especifica los ingresos rurales en la agricultura. Un estudio que utiliza información de 1990 y de 1996 permite distinguir el ingreso medio en hogares empleados en la agricultura.

El ingreso medio mensual expresa poca distancia entre los ingresos de la unidad de agricultura de subsistencia y la familiar. Ello obliga a integrantes de la familia de ambas agriculturas a procurarse ingresos externos. Berdegú *et al.* sostienen que los ingresos rurales no agrícolas provienen del empleo en actividades que se desarrollan en los municipios

Gráfica 2. Ingreso medio mensual en pesos chilenos 1991*

Fuente: Berdegú et al., 2004:39.

* Un dólar estadounidense = 483,3 pesos.

o comunas más dinámicas, lo cual significa que la pluriactividad está más presente en los hogares rurales menos pobres (Milicevic y Berdegú, 1998:10-17).

Ecuador

Según el Censo Nacional Agropecuario de 2000 (CNA 2000, *www.sica.gov.ec*), 40% de la población ecuatoriana reside en el área rural y las dos terceras partes son productores agropecuarios. Estos últimos tienen un marcado carácter étnico y constituyen una parte importante de la estructura productiva rural en general y agrícola en particular. Son, por lo mismo, actores importantes en el cambio social ecuatoriano.

El CNA 2000 es seguramente uno de los más completos de América, pues contiene las cuatro dimensiones esenciales para definir la agricultura familiar: activos en tierra, trabajo y capital; acceso a los servicios; relación con el mercado, y el ingreso.

En un estudio relativo al programa de desarrollo rural para la sierra ecuatoriana se presentan los grupos de familia según el tamaño del predio: a) los que carecen de tierra y b) los que poseen más de 20 hectáreas. De esta distinción se precisa que existe un flujo de trabajo muy fuerte de las familias con menos de una hectárea, tanto hacia las unidades productivas agra-

Cuadro 9. Tierra, trabajo, capital, servicios, comercialización e ingreso

Tierra	Trabajo				Capital		Servicios			Comercialización		Ingreso	Agri- cultura
	% unidades productivas/ total superficie media	Peones remunerados	Jornaleros remunerados	Trabajo no remunerado	% superficie regada	% de unidades productivas/luz	% de maquinaria en unidades de producción*	% de crédito para la producción en unidades productivas**	% de atención a las unidades productivas	% de producción en las unidades productivas	% ha fuera unidades productivas	% unidades productivas	% ha
-1	29.5	0.4	1.5	2.0	0.2	17.3							
1-5	34.0	1.4	1.8	2.4	1.3	28.9	0.	77.0	3.0	21.8	40...5	42.1	47.2
5-10	12.0	6.8	2.7	3.2	2.9	35.0	1.4	79.8	47.0	22.8	58.0	70.2	72.8
10-20	8.9	13.4	3.7	3.6	5.0	43.7	1.7	92.7	38.9	24.4	64.0	82.3	82.7
20-50	9.1	30.8	4.2	3.7	10.0	54.5	1.8	91.4	40.4	22.9	67.0	85.2	85.5
50-100	4.1	65.0	4.2	4.7	22.8	61.0	2.1	89.8	50.4	23.9	65.7	84.5	84.3
+100	2.4	268.9	9.5	6.5	89.9	53.7	3.5	87.6	50.4	26.1	61.9	81.6	81.9

* Maquinaria agropecuaria + equipo de procesamiento + equipo de transporte.

** Sistema de riego, estructuras y establos, semillas mejoradas, compra de ganado.

rias como hacia el sector no agrícola. A partir de los predios familiares con más de 5 hectáreas, la venta de mano de obra para la agricultura como para el sector no agrícola se reduce notablemente: sólo 5.2% de las familias trabaja en otros predios agrícolas y 6.2 labora en el sector no agrícola (De Janvry y Glikman, 1991).

El CAN 2000 expresa los cambios en la agricultura ecuatoriana que se han consolidado con el Programa de Desarrollo Tecnológico Agropecuario (PROTECA) inaugurado en 1987. Se deduce de los estudios que el mercado se ha convertido en el principal instrumento de asignación de la tierra y de otros activos en el sector agropecuario y que esta tendencia se ha reforzado cuando se estableció la ley de desarrollo agrario de 1994 (Jordan, 1996:120-127; Solo de Zaldívar, 2005).

El contexto de las transformaciones ocurridas en el mundo rural nos ayuda a reconstruir la forma que asume la agricultura familiar en Ecuador. Más de la mitad de las unidades de producción (63.5%) tiene extensiones que no superan 1.4 hectáreas, y sólo 6.5% de las unidades productivas supera las 65 hectáreas. Los datos relativos a la dotación de tierra permiten

observar que la mayor distancia en las superficies medias de las unidades productivas se da desde del estrato que fluctúa entre 50-100 hectáreas.

Si bien todas las unidades productivas requieren contratar mano de obra no familiar, las explotaciones con menos de 5 hectáreas tienden a contratar jornaleros—es decir, mano de obra no permanente—, mientras que los predios de 5 a 10 hectáreas contratan peones y mano de obra permanente. En los estratos siguientes, a partir de 10-20 hectáreas, la mano de obra permanente aumentó con mayor rapidez.

Si relacionamos tierra y trabajo, se puede señalar una diferencia entre las tres agriculturas: la de subsistencia comprende los estratos con una superficie media comprendida entre 0.4 y 1.4 hectáreas; la familiar requiere un nivel mínimo de tierra de 6.8 hectáreas; y el nivel mínimo de superficie en la agricultura empresarial es superior a las 65 hectáreas.

Para precisar mejor el límite inferior y superior de la agricultura familiar, se debe relacionar tierra y trabajo con capital. Para ello un buen indicador puede ser la superficie regada, sólo que sorprende que tanto la agricultura familiar como la empresarial tienen una dotación similar de tierras de regadío alrededor de un tercio de la superficie total.

Lo mismo ocurre con el indicador del activo en capital porque tanto los establecimientos familiares como empresariales disponen de unidades similares de tractores (entre 1.1 y 1.4 unidades). El uso de energía eléctrica diferencia de nueva cuenta la agricultura de subsistencia de la familiar y empresarial. Así como la asistencia técnica recibida diferencia la agricultura de subsistencia y de la familiar. Esta última eleva su participación en el crédito para adquisición de insumos, mas no en crédito para incremento de capital fijo en maquinaria, equipo de procesamiento y equipo de trabajo.

La agricultura familiar es la que además presenta una mayor articulación con el mercado. En efecto, más de 60% de las explotaciones con una extensión media entre 6.8 y 30.8 hectáreas tiene capacidad para comercializar su producción fuera del predio.

El indicador relativo al ingreso nos precisa el elemento en que venimos insistiendo: la agricultura familiar es la que obtiene más de 80% de sus ingresos de la actividad agrícola. En cambio, la agricultura de subsistencia requiere que sus miembros se empleen como jornaleros y peones fuera del predio familiar para reunir un ingreso mínimo. Justamente por ello el quintil de ingreso más bajo lo obtiene de varias fuentes: 69% de la producción de su finca, 6% del trabajo asalariado; 22% del trabajo no agrícola o de

actividades artesanales y 3% de las transferencias familiares y remesas. Los tres quintiles siguientes, los de agricultura familiar, obtienen 46% de sus ingresos de la actividad agrícola, 14% del trabajo asalariado agrícola, 37% de las actividades no agrícolas y 3-4% de remesas y transferencias familiares (Lanjouw, 1999; Martínez, 2000; Elbers y Lanjouw, 2000:134-135).

Con estos elementos se puede afirmar que la agricultura familiar ecuatoriana se compone de 250 000 productores, 30% del total, y éstos disponen de 4 millones de hectáreas (33% de la superficie agropecuaria total). Se trata además de una agricultura articulada con el mercado, con el mercado de la tierra, con el trabajo agrícola, rural y urbano, con el mercado de capitales de las instituciones de crédito y con el mercado de bienes.

Nicaragua

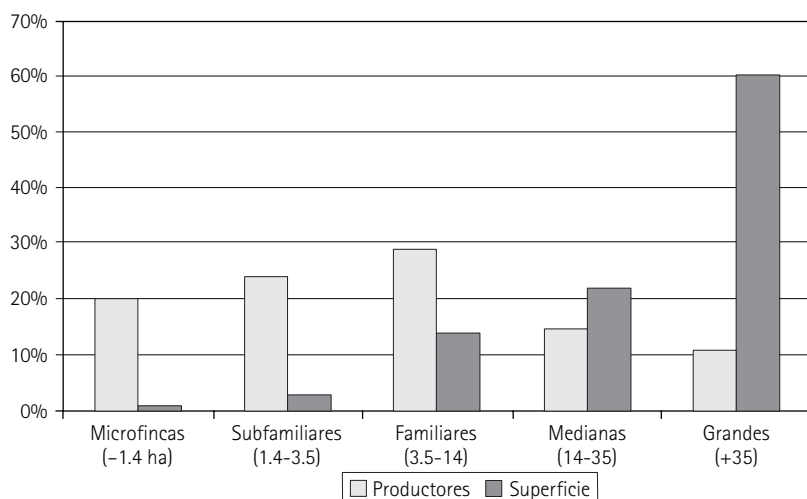
El Censo Nacional Agropecuario de Nicaragua 2001, al igual que otros realizados entre 1996 y 2005 (CENAGRO, 2001 *www.inec.gob.ni*), forma parte del programa mundial de censos promovidos por la FAO, lo que explica el que la unidad estadística de investigación se encuentre bien definida. En este caso, “explotación” es “todo terreno que se utiliza total o parcialmente para la producción de agricultura, ganadería o una combinación de ambas, que se explota como unidad técnica y económica al interior de un municipio, sin consideración del tamaño, régimen de tenencia ni condición jurídica” (*Conceptos y definiciones básicas*, 2002).

La superficie agropecuaria nicaragüense representa 8.9 millones de manzanas (6.3 mn de ha) con un marcado predominio de los productores individuales (98.6%), de los cuales sólo 180 761 (68%) tienen pleno derecho de propiedad, mientras el resto tiene títulos imperfectos, ya sea por falta de escritura pública, por estar en proceso de legalización, o por contar con títulos de posesión otorgados desde la reforma agraria.

Vale la pena añadir que Nicaragua es el segundo país latinoamericano que padece mayor inseguridad alimentaria, donde el sector rural es el más afectado y donde la población rural utiliza la mayor parte de sus ingresos en la adquisición de alimentos (FAO, 2000).

Según un estudio de la CEPAL con información de 1997, precedente al CENAGRO 2001, la distribución de la tierra por estrato presenta las siguientes divisiones:

Gráfica 3. Distribución de la tierra por estratos, 1997



Fuente: CEPAL, 2001:50-51.

Sin entrar en el mérito en la tipología propuesta, tenemos que la agricultura familiar representa 29% de los productores y 14% de la superficie agropecuaria.

La información censal nos dice que hay 33.2% de unidades productivas (65 978) que poseen menos de 5 manzanas (3.5 ha) que cubren 1.8% de la superficie agropecuaria (157 570 manzanas), y una superficie media de 2.4 manzanas (1.7 ha). Ello significa que hay una diferencia de 197 000 manzanas (139 000 ha) entre la superficie de las microfincas y subfamiliares estimada por CEPAL y la que estimamos con base en el CENAGRO 2001.

La marginalidad de las unidades productivas con una superficie media de 1.7 hectáreas se comprueba con el indicador de mano de obra remunerada y por la escasa presencia de tractores, así como por la reducida capacidad de tener acceso a crédito, asistencia técnica y capacitación.

En los estratos siguientes observamos que las unidades productivas con una superficie media entre 7.9 y 36.2 manzanas (5.6-25 hectáreas) tienen mayor punto de contacto relativo al uso de mano de obra no familiar y al acceso a servicios como crédito, asistencia técnica y capacitación. De hecho, observamos que las unidades productivas con una superficie de entre 5.6 y 25 hectáreas se distinguen por ser de agricultura más intensiva y más capitalizada.

Cuadro 10. Tierra, trabajo, capital y servicios

Estratos (Manzanas)*	Tierra		Trabajo	Capital	Servicios		
	% unida- des pro- ductivas/ total	Super- ficie media	Unidades x unidades de producción	% unidades productivas regadas	% tractores unidades productivas	% créditos unidades productivas	% unidades productivas con asisten- cia técnica
-1	9.1	0.7	1.8	1.3	1.7	8.1	9.1
1-5	24.1	3.0	3.8	1.5	3.8	17.6	15.4
5-10	14.3	7.9	5.0	1.1	4.2	19.3	18.4
10-20	13.5	15.8	5.7	0.7	3.7	17.7	17.5
20-50	19.5	36.2	6.5	0.5	2.7	13.4	14.5
50-100	10.8	77.2	7.7	0.5	2.9	10.9	13.0
+100	8.7	288.1	17.7	2.2	7.6	11.8	15.5

* 1 manzana = 0.7050 ha.

Fuente: CENAGRO 2001.

Un reciente estudio sobre las cooperativas de producción presenta, a partir de una muestra de 476 unidades productivas, un perfil interesante de la agricultura familiar:

Cuadro 11

Tamaño de la familia	6.7
Adultos (+ de 8 años)	5.2
Capital en tierras:	21.3 manzanas
Id en animales: (núm.)	9.3
Equipos agrícolas (núm.)	5.9
Ingreso no agrícola	50%

Fuente: Rubén y Lerman, 2005:37.

Las unidades productivas con una extensión media comprendida entre 77.2 y 288.1 manzanas (54.4-203 ha) son las de menor inversión en riego, tractores, y las que más recurren al crédito y a la asistencia técnica. Los establecimientos de superficie mayor a 50 hectáreas explotan la tierra en modo extensivo pues tienen escasa inversión en tractores, cosechadoras, generadores eléctricos, bombas de riego (CENAGRO, 2001: cuadro 56). Si bien son unidades productoras de bienes agrícolas, sólo 15.8% utiliza semilla certificada o mejorada, utilizan la semilla criolla autoproducida. Además el uso de fertilizantes, abonos orgánicos, insecticidas y herbicidas es mínimo (CENAGRO, 2001, cuadro 44).

Una muestra representativa del ingreso neto rural ayuda a precisar los

Cuadro 12. Fuentes de ingreso de las familias rurales, 1999

Tamaño Predio	Grupo Ingreso	Ingreso Predio	Ingreso Salario agrícola	Ingreso Salario no agrícola	Empleo Cuenta propia	Otros Ingresos
.5	Mínimo	53	24	15	-1	9
5-20	Segundo	41	29	19	4	8
20-50	Tercero	35	24	26	6	9
+50	Máximo	33	13	34	14	7

Fuente: Corral y Reardón, 2001:61.

elementos ofrecidos. Por ingreso rural se entiende aquel que se obtiene sustrayendo al valor total de la producción, los gastos en insumos y salarios por mano de obra no familiar.

Corral y Reardón muestran que 49% de los hogares rurales sólo percibe un ingreso agrícola, 6% sólo un ingreso no agrícola y 41% de los hogares tienen ambos. Del cuadro 12 se nota que el estrato de hogares entre 5 y 50 manzanas obtiene 51-64% de su ingreso de la actividad de su predio agrícola. Según el CENAGRO 2001, éste es el estrato que contrata mano de obra y al mismo tiempo cede trabajo. Si al ingreso agregamos el ingreso derivado del salario agrícola y no agrícola que cubre el costo del asalariado contratado encontramos que es posible que quede en la unidad familiar un excedente derivado del diferencial salarial entre sector agrícola y no agrícola.

La información relativa al ingreso nos permite precisar que la agricultura familiar se ubica en los establecimientos que oscilan entre 5.6 y 50 hectáreas. Así, la agricultura familiar se caracteriza por componerse de múltiples actividades que permiten integrar los ingresos netos agrícolas con los obtenidos del empleo rural y no rural y de otras actividades.

México

El último Censo Agrícola Ganadero (CAG 1991, www.inegi.gob.mx) se realizó a partir de la unidad de producción definida como “el conjunto formado por los predios, terrenos y parcelas con o sin actividad agrícola, ganadera o forestal que se encuentren en un mismo municipio; los animales criados por su carne, leche, hueso, piel, miel o para trabajo que posean; así como los elementos de producción disponibles para estas actividades, siempre que en el año agrícola todo esto se haya manejado bajo una misma administración” (Sinopsis estadística, 2003).

Las variables capturadas para definir la unidad de producción privada como la ejidal o de propiedad social —resultante de la reforma agraria llevada a cabo en el siglo pasado— recogen las recomendaciones internacionales de la FAO. La información se articula en 12 partes: cuatro sobre producción, una sobre la organización de las unidades productivas, una sobre la mano de obra, dos sobre instalaciones, maquinarias y una sobre el destino de la producción. Desgraciadamente tanto los volúmenes publicados como el disco compacto no desagregan la información por estrato, lo cual impide el reconocimiento del segmento de la agricultura familiar.

El más reciente Censo Ejidal 2001 presenta problemas similares, pues la información relativa a las actividades, al capital en instalaciones y maquinaria, a la infraestructura y los servicios, la proporciona el municipio y el estado sin distinción de superficie por la unidad productiva (Censo Ejidal 2001, *www.Inegi.gob.mx*).

La única información útil para el reconocimiento de la agricultura familiar se encuentra en INEGI y es el cuadro donde se presenta el empleo en las unidades productivas privadas y ejidales, y se distingue el empleo no remunerado familiar y el empleo no familiar, así como el eventual y permanente remunerado.

Excepto el predio de superficie media de 1.1 hectáreas, el trabajo proviene en esencia de la familia y de familiares (allegados o entenados) no remunerados que aquí llamo familia extendida. Este *mix* de trabajo familiar y de la familia extendida no remunerado es una constante en las unidades productivas que fluctúan entre 3.6 y 72.8 hectáreas.

A partir del predio de superficie media de 3.6 hectáreas se recurre a mano de obra remunerada eventual. La encontramos en unidades productivas de 3.6 a 10.6 hectáreas, más de las unidades productivas entre 31.4 y 72.8 hectáreas. Sólo en los predios de una extensión superior a las 72.8 hectáreas es significativa la mano de obra permanente.

La relación tierra-trabajo nos permite dividir el mundo agropecuario mexicano en tres conjuntos: el de las unidades que fluctúan entre 3.6 y 72.7 hectáreas; el de unidades que fluctúan entre 72.7 y 273.7, y el de las unidades que tienen más de 271.7 hectáreas. Esta distinción se podría precisar mejor si dispusiéramos de información similar proveniente del Censo Ejidal 2001.

La información acerca de la importancia de la mano de obra no remunerada no familiar (2.2-2.3 unidades por predio) para los predios, en general, contrasta con la escasa importancia que tiene este tipo de mano de

Cuadro 13. Tierra, trabajo y capital.
Unidades productivas totales y ejidales

<i>Total</i>	<i>Tierra</i>			<i>Trabajo</i>				<i>Capital</i>	<i>Ejidal</i>	<i>Trabajo</i>				
	<i>% unidades productivas</i>	<i>% superficie total</i>	<i>% superficie media</i>	<i>No remunerado</i>		<i>Remunerado</i>		<i>% unidades productivas con tractores y fuerza animal</i>		<i>No remunerado</i>		<i>Remunerado</i>		
<i>No familiar</i>				<i>Familiar</i>	<i>Eventual</i>	<i>Permanente</i>	<i>No familiar</i>			<i>Familiar</i>	<i>Eventual</i>	<i>Permanente</i>		
-2	33.9	1.6	1.1	0.4	2.2	0.4	0.03	25	-2	31.2	0.07	2.2	0.4	0.02
2-5	23.9	3.8	3.6	2.3	2.2	0.5	0.05	36	2-5	28.0	0.07	2.2	0.5	0.04
10-20	30.8	13.8	10.6	2.2	2.2	0.5	0.09	49	5-20	35.9	0.07	2.1	0.5	0.07
20-50	5.4	7.2	31.5	2.2	2.1	0.7	0.28	45	20-50	3.9	0.07	2.0	0.5	0.10
50-100	1.8	5.7	72.8	2.9	2.1	1.1	0.73	50	50-100	0.6	0.08	2.1	0.6	0.17
1000	1.8	22.4	273.7	2.2	2.1	1.5	1.31	55						
+1000	2.4	45.5	4 442.1	1.8	1.7	1.6	2.16	67	+100	0.4	0.12	2.6	0.8	0.29

Fuente: CAG 1991; De Grammont, 2000:77.

obra en los ejidos de 0.07-0.12 unidades por predio. La mano de obra remunerada aún es más reducida en los ejidos que en los predios privados y mixtos. En los ejidos el trabajo familiar es el principal y casi único sustento de la explotación.

Un excelente estudio, que utiliza encuestas de la Secretaría de Agricultura y CEPAL de 1990 y 1994, nos ayuda a visualizar mejor el sector ejidal. En este estudio, el activo tierra es medido en equivalentes nacionales de tierra de temporal o secano (ENTT).

Los estratos de tierra ejidal con el porcentaje más elevado de tierra cultivada son los que fluctúan entre menos de 2 hectáreas y hasta las 10 hectáreas ENTT. Sin embargo, las unidades ejidales que presentan una mejor relación entre superficie irrigada y distribución entre predios irrigados y área irrigada son las unidades ejidales entre 5 y 18 hectáreas ENTT. El análisis de Gordillo, De Janvry y Sandoulet ayuda a entender la evidencia censal relativa a la escasa aportación de trabajo remunerado y la reducida presencia de mano de obra remunerada en la actividad de la unidad ejidal. Se puede afirmar así que el sector ejidal se caracteriza por una relativa abundancia de trabajo debido al tamaño del núcleo familiar en los predios inferiores a 3.8 hectáreas. De allí que el trabajo que desempeñan los miembros

Cuadro 14. Distribución de la tierra ejidal por tipos de predios y tipos de uso, 1994

	<i>% superficie total</i>	<i>Tamaño</i>	<i>Tierra de cultivo</i>	<i>Área irrigada %</i>	<i>Distribución de predios irrigados-áreas irrigadas</i>
2	22.8	1.2	99.9	15.0	89.9
5	34.4	3.3	93.3	15.00	75.7
10	19.2	7.2	79.7	30.3	81.4
18	16.5	13.9	60.4	41.4	84.2
18	7.1	35.4	57.4	32.6	84.6

Fuente: Gordillo, De Janvry y Sadoulet 1999:50.

de las familias, tanto en el interior del predio como fuera de él, se caracteriza por una notable flexibilidad. Ello significa que en el arco de un año agrícola pueden moverse desde la unidad productiva hacia otras actividades extraprediales en el área cercana hacia las ciudades aledañas e incluso emigrar para regresar en los momentos que su trabajo es fundamental para el desempeño productivo del predio (siembra y cosecha).

Las encuestas ejidales muestran que 45% de los productores con predios más grandes (10.1 ha ENT) y más tierra de riego (0.98 ha) siembra más maíz, utiliza más semilla mejorada (50%), productos químicos (74%) y fertilizantes (79%) que el resto de los ejidatarios. El resultado es que obtienen rendimientos mucho mayores en las tierras de riego (3.8 t/ha para el maíz) y tienen menos miembros de la familia que participan en el mercado de trabajo o que deben emigrar. En dichas unidades ejidales existe una buena asociación entre el tamaño del predio y la modernización de las actividades productivas, pues todas las actividades específicamente agrícolas declinan y la mayor producción de maíz la utilizan para la generación del ganado que va al mercado. También observamos que recurren menos al crédito asistencial del gobierno (Pronasol) y más al crédito de los bancos comerciales que los ayuda a incrementar la cría de ganado y que les redundan en mayores ingresos (Gordillo, De Janvry y Sadoulet, 1999:154-168).

La relación entre los activos tierra, trabajo y capital muestra que la diferencia y la flexibilidad de estrategias son las principales características de la agricultura familiar mexicana. Esto nos lleva a pensar que el punto límite inferior de este tipo de agricultura se coloque en las unidades productivas de más de 10 hectáreas ENT que, según los datos del CAG 1991, afecta el estrato de las unidades productivas de entre 10 y 20 hectáreas.

En el estrato que fluctúa entre 10 y 20 hectáreas se observa el mayor empleo de mano de obra remunerada y el mayor uso de tractores; características que comparten los dos estratos siguientes: los predios con 20-50 hectáreas y 50-100 hectáreas. Ello significa que la superficie media de la unidad productiva de agricultura familiar, que permite diferenciarla de la agricultura de subsistencia así como de la agricultura empresarial, es la que fluctúa entre 10.6 y 72.8 hectáreas. En suma, el tamaño de la agricultura familiar es de 1.5 millones de unidades productivas, equivalente a 37.9% del total. De esos 1.5 millones de productores familiares, un millón se encuentra en el sector ejidal, lo cual significa que 66.6% de los agricultores familiares son beneficiarios de la reforma agraria del siglo pasado. No es casual entonces que los subsidios de Procampo logren generar un efecto multiplicador del ingreso familiar (Cord y Wodon, 2001).

El Censo Agrario 1991 registra que sólo 19.2% de las unidades productivas (744 400) recibió créditos de agencias gubernamentales y de la banca comercial, lo que indica que gran parte de la agricultura familiar se topa con un obstáculo significativo para su desempeño. En efecto, 55.5% de las unidades de la agricultura de subsistencia destina la casi totalidad de las cosechas al autoconsumo, mientras que —según CAG 1991— la unidad productiva familiar autoconsume 31.4% de su producción. A diferencia de la agricultura de subsistencia, el autoconsumo en la agricultura familiar incluye una parte de bienes, que representa insumos para los bienes que comercializa la unidad.

Podemos observar el ingreso agropecuario y no agropecuario en las unidades de producción mediante la información proveniente de una encuesta nacional del sector ejidal realizada en 1997 por la Secretaría de la Reforma Agraria y el Banco Mundial, y que ha sido estudiada por De Janvry y Sadoulet (2004).

Por medio del ingreso se observa que los predios ejidales del estrato 5-10 hectáreas ENTTE comienzan por asumir características de agricultura familiar. Y que a partir de ese estrato el ingreso agrícola se vuelve relevante para la reproducción familiar y para la generación de insumos imputables a la producción agrícola y no agrícola que se venden en el predio o fuera del mismo. Los predios inferiores a 5 hectáreas ENTTE confirman que el ingreso agrícola sirve esencialmente para la simple reproducción familiar y a lo más la de sus entenados. Sin embargo, esta agricultura ejidal de subsistencia no debe ser subestimada porque garantiza un sustento míni-

Cuadro 15. Participación en el ingreso en el sector ejidal desglosado por superficie del predio (ha ENT) 1997

	<i>Hectáreas</i>				
	-2	2-5	5-10	10-18	10-18
Ingreso total (pesos)	12 474	17 314	28 368	30 564	44 255
Ingreso agrícola S	2 855	4 869	11 859	15 377	27 454
Ingreso no agrícola	9 616	12 444	16 512	15 187	16 801
Ingreso agrícola (%)	5.1	22.9	41.8	50.3	62
Ingreso no agrícola (%)	54.9	77.1	58.2	49.7	38
Salarios	24.6	40.3	30.4	18.9	11.1
Salarios agrícolas	4.8	10	4.2	5.7	1.2
Salarios no agrícolas	19.9	30.3	26.2	12.5	9.9
Trabajo por cuenta propia	9.4	17.1	4.6	12.1	6.8
Remesas	6.5	2.6	8.9	6	6
Otros	14.4	17.1	14.3	13.3	14.1

Fuente: De Janvry y Sadoulet 2004: 10.

mo a un sector de la población que puede desempeñar trabajos rurales (en especial, en los predios privados) y no rurales aun cuando debe aceptar salarios muy bajos. Precisamente por ello se nota la propensión a emigrar o activar trabajos por cuenta propia. La viabilidad de los predios ejidales de menos de 5 hectáreas ENT) depende exclusivamente de la capacidad de articularse con el sector rural no agrícola. La dependencia del salario no agrícola y de las remesas es elevada: 32.9% para los predios de menos de 2 hectáreas ENT) y 34.8% para los predios entre 2 y 5 hectáreas de secano.

La viabilidad de la agricultura familiar ejidal depende así de la capacidad de organizarse en múltiples actividades; es decir, en dar vida a estrategias que combinen el ingreso agrícola —superior a 50% de los ingresos totales— con el ingreso no agrícola que es principalmente extrarrural. Debe darse la debida importancia al hecho de que el valor absoluto de los ingresos provenientes de las actividades fuera del predio aumenta con el tamaño de la explotación. Ello significa que en los predios de 10 o más hectáreas de secano se logra ahorrar una parte del ingreso total para destinarlo a la adquisición de bienes de consumo durables, a inversiones productivas o a la educación de sus hijos.

De Janvry y Sadoulet (2004:113) sostienen que en el desglose de la desigualdad total de ingresos por fuentes se comprueba que la agricultura

es la que más contribuye a la desigualdad de los ingresos, mientras un papel menor lo tiene el ingreso por concepto de salario no agrícola. Las otras fuentes de ingreso, incluyendo las remesas, sólo contribuyen a la desigualdad de los ingresos de forma marginal. La fuente de ingreso más igualitaria es el trabajo asalariado agrícola, fácil de obtener y poco remunerado, seguida del trabajo por cuenta propia que tiene un alto nivel de dualidad, que también incluye muchas actividades de fácil acceso y baja remuneración. Probablemente el nivel igualitario del trabajo asalariado agrícola y del trabajo por cuenta propia es más aparente que real, pues —como ya se dijo— se sustenta en la capacidad del predio de proporcionar el autoconsumo, lo cual significa que la presión laboral sobre los miembros de la familia y de los eventuales entenados tiende no sólo a crecer, sino a reforzar la autoridad coercitiva del jefe de familia.

A partir de los primeros años de la década de los noventa la actividad no agrícola de los ejidatarios se acelera; al día de hoy parece haberse convertido en la principal, debido a la dificultad de arrendar tierras. Ello vuelve imposible aumentar los cultivos (Lanjouw, 2001).

Una encuesta de 1994 sobre el ingreso de 508 hogares con un total de 3 671 personas (7.2 habitantes por hogar) ilustra las dificultades de los ingresos de los predios con menos de 5 hectáreas. La encuesta coincide en muchos aspectos con la información de los ingresos en el ámbito nacional. En especial, nos dice que la participación del ingreso no agropecuario en el total es de 87.8% y que en este ingreso tiene una enorme importancia los salarios conseguidos en los escenarios local, regional y nacional, así como las remesas de migrantes (14.8%). Nos dice además que poco ayuda la modernización, pues las formas de reciprocidad propias de la comunidad campesina están desapareciendo, debido a que contribuyen apenas con 1.6% del ingreso total.

El análisis de Yúnez-Naude, Taylor y Becerril (2000:105-107 y 128-129) nos permite agregar algunos elementos sobre la integración al mercado de los predios. El análisis de multiplicadores, basado en matrices de contabilidad social de cada uno de los 14 pueblos encuestados, muestra que el potencial del impacto del cambio es elevado y que dependen de la integración al mercado, es decir, de las vinculaciones por el lado de la demanda, entre lo agrícola y lo no agrícola. Además de que vínculos entre el sector agrícola y los otros sectores económicos dependen mucho de la oferta agropecuaria.

Una encuesta basada en 285 productores de seis municipios de la región de Querétaro y en la fértil área del Bajío nos muestra la presencia de un estrato de arrendatarios con una media de tierras rentadas de 12.4 hectáreas. Se trata de un segmento de agricultura familiar porque tiene una serie de activos nuevos e importantes (tractores, ganados y utilización de semilla mejorada) con el resultado de que su ingreso medio es similar al de las unidades productivas con una superficie comprendida entre 5 y 10 hectáreas. Al mismo tiempo, comparten la misma característica de los productores con más de 5 hectáreas: la mitad de su ingreso proviene de la agricultura. En cambio, el desempeño de los predios de 1 a 3 hectáreas es similar al registrado en la encuesta de 1994, es decir, el de una agricultura de subsistencia (Rello y Morales, 1998). Sin embargo, a diferencia de lo ilustrado por Yúnez *et al.* (2000), tienen una mayor proporción de tractores, ganado y utilizan semilla mejorada. Precisamente su producción se realiza en una de las mejores áreas agrícolas de México y sus ingresos son superiores a la media nacional.

En síntesis, si bien se visualizan en la agricultura familiar mexicana algunos de los rasgos de las unidades con más de 5 hectáreas, es en los predios con una extensión superior a las 10 hectáreas donde adquieren plenamente las características propias de lo que se define como agricultura familiar: contar con una discreta dotación de capital físico, poder integrar el ingreso agrícola con otros ingresos y poseer capacidad innovativa.

La lógica productiva de la agricultura familiar reside en su capacidad para complementar el trabajo familiar con mano de obra asalariada, y a su vez el poder ofrecerse en el mercado de trabajo para actividades no necesariamente rurales les permite generar ingresos superiores a los salarios que pagan el trabajo agrícola. La permutación del trabajo activo confiere gran dinamismo a la agricultura familiar y permite incluso que unidades con una reducida dotación de tierras puedan superar el umbral de la agricultura de subsistencia.

El dinamismo de la agricultura familiar mexicana nace también de su capacidad para integrarse al mercado de bienes derivado del vínculo que ocurre entre el sector agropecuario y no agropecuario en el ámbito de la demanda y de la oferta de sus bienes a otros sectores de la economía real. Así se puede entender que la agricultura familiar hubiera conocido una expansión de la unidad productiva de 15 a 36 por ciento, en el periodo censal 1970-1991.

CONCLUSIÓN: LA CATEGORÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR

El análisis de las diferentes experiencias nacionales a la luz de las hipótesis presentadas en el primer párrafo de este artículo permite elaborar una categoría de agricultura familiar que tome en cuenta todos los activos disponibles de las diferentes familias en el agro. En efecto, los activos tangibles e intangibles forman un conjunto con las características del capital social. Es decir, representa un recurso específico y permanente de la acción que no está depositada “ni en los individuos ni en los medios de producción” y es intrínseco “a la estructura de relación entre dos o más personas” (Coleman, 1998).

Para procesar los elementos básicos de la agricultura familiar de determinadas experiencias nacionales aclaro que al no disponer de información censal adecuada es imposible presentar, como habría sido mi deseo, una definición más elaborada de la categoría agricultura familiar para las diferentes áreas del subcontinente. Las hojas de encuesta de los censos agropecuarios prometen proporcionar todas las variables para ilustrar en términos comparados la agricultura familiar en América Latina. Sin embargo, los datos que encontramos no permiten distinguir cosas tan elementales como el trabajo, el tamaño del predio y las vinculaciones con el mercado. En consecuencia, sólo puedo exponer las características generales para toda el área latinoamericana.

Los vectores identificados de la agricultura familiar revelan que los estudios acerca de los ingresos rurales no agrícolas terminan por reconocer sólo la capacidad de conjugar el ingreso proveniente de actividades agrícolas con el ingreso de actividades no agrícolas. Sin embargo, esta correlación proporciona información importante, pues permite definir la centralidad al trabajo. Me refiero a poder identificar el trabajo como el detonador de las decisiones que adoptan los miembros de la familia al formular sus estrategias. Las estrategias que desarrollan son flexibles pues deben adecuarse tanto a los cambios que ocurren en el seno de la familia y en las redes territoriales, así como a los periodos de alta y baja de los precios relativos agrícolas.

La diferencia que emerge entre la agricultura familiar y la de subsistencia no se encuentra en una lógica distinta de las familias. Radica en que la agricultura familiar privilegia el trabajo en el predio y tiene por tanto una *relación inconstante* con las actividades externas a la unidad agrícola,

mientras la agricultura de subsistencia debe mantener una *relación constante* con las actividades rurales y urbanas para subsistir.

Las decisiones que adoptan los agricultores familiares pretenden potenciar el predio, lo cual confiere a esta forma de agricultura la característica de desarrollar múltiples actividades. Aceptado lo anterior podemos superar la idea recurrente acerca de que la pluralidad de actividades no es exclusivamente para diversificar los ingresos (Mora y Sumpsi, 2004:25-27). En cambio, como muestran las distintas variables, la diversificación de actividades tiene que ver con la capacidad de integrar insumos autoproducidos con insumos de origen industrial y con la capacidad de activarse para obtener los servicios necesarios que garanticen la pluriactividad en el ámbito de la producción. En suma, las múltiples actividades no son otra cosa que el resultado de las estrategias adoptadas por los agricultores familiares. En efecto, de los censos emerge que la agricultura familiar produce algunos bienes especializados para la industria (soja, colza, por ejemplo) pero también productos diversos (hortalizas, frutas, etcétera).

La pluriactividad se presenta en relación con la extensión del predio y con la dotación de capital bajo forma de insumos, maquinarias, edificios. El tamaño del predio varía según los países y los tipos de tierra, cultivos etcétera; es de esperarse que los próximos censos y encuestas agrarias rescaten las condicionantes como la geografía, el clima, los pisos ecológicos. No obstante, se identifica una diferencia entre la superficie media de tamaño del predio que garantiza el mejor desempeño agrícola. La disimilitud entre la superficie media mínima y la superficie mínima óptima es entre 1:2 y 1:3. Ello significa que si en Brasil la superficie media mínima es de 10.6 hectáreas, la superficie mínima óptima es de 31. Sin embargo, no basta sólo eso, el nivel de capitalización de las unidades productivas —el empleo del capital aumentado de la tasa de interés— incide en la dimensión del predio y su desempeño. La media antes citada es baja en dos países (Ecuador y Nicaragua), apenas suficiente en cuatro países (Brasil, Uruguay, Argentina y México) y suficiente en Chile.

La disponibilidad de tierra y capital ilustra que la estrategia de integrar activos favorece la productividad de la agricultura familiar. La adquisición de insumos industriales (fertilizantes, herbicidas) o la construcción de canales de regadío requieren poco capital contra una creciente incorporación de trabajo; ello aun en periodos de poca actividad agrícola. La

intensidad del trabajo entonces es el dato fundamental de la agricultura familiar.

Las magnitudes relativas a la distancia ilustran el desnivel que hay entre las formas de agricultura así como al interior de la agricultura familiar. Los casos nacionales muestran que la distancia es notable entre la agricultura familiar y la empresarial, por el tamaño reducido de la parcela y el raquítrico capital invertido en los predios familiares, mientras la agricultura empresarial usa sólo el factor tierra.

La distancia entre predios pertenecientes a la agricultura familiar no depende tanto del tamaño del establecimiento, sino de las magnitudes en la relación trabajo, tierra y capital, así como la localización geográfica, del costo del transporte y de la comunicación interpersonal. Esto último afecta el acceso a los servicios públicos y privados. El resultado es que los efectos positivos del *upstream linkage* así como del *downstream linkage* no se distribuyen en modo uniforme al interior de la agricultura familiar.

A juzgar de la notable diferencia que se registra en el ingreso familiar, la agricultura familiar presenta —con la excepción de Uruguay y Argentina— una gran distancia respecto a la agricultura de subsistencia. El uso exclusivo del ingreso como indicador de magnitud de diferencia entre formas de agricultura impide conceder la debida importancia al conjunto de activos que obran en poder de los agricultores de subsistencia.

¿Es la diversidad en los activos lo que impide el paso de los agricultores de subsistencia a la agricultura familiar? Si los agricultores familiares se ven obstaculizados para tener acceso a los servicios públicos como a los activos intangibles, es decir, educación y organización en formas asociativas, con mayor razón lo son los agricultores de subsistencia. Ello significa que la verdadera y única diferencia entre la agricultura familiar y la agricultura de subsistencia reside en las barreras que obstaculizan la toma de decisiones y, por tanto, las estrategias de los agricultores de subsistencia.

El vector cualitativo nos dice que la agricultura familiar es una forma expansiva, con excepción de Uruguay y Argentina; en estos países se explican por el excesivo peso de la ganadería. Debemos preguntarnos si la capacidad de la agricultura familiar para incluir nuevos actores, provenientes de la agricultura de subsistencia y de los trabajadores rurales sin tierras, no depende de la existencia de instituciones formales e informales que bloquean su expansión. En particular, ¿los países disponen de un mercado de trabajo, de tierra y de capital capaz de sostener el proceso de expansión de

Cuadro 16. Vectores categoriales de la agricultura familiar

	Tamaño			Activos					Distancia				Inclusión	
	Superficie media en hectáreas	Superficie con mejor desempeño	Agricultura familiar que integra trabajo externo	Agricultura familiar que integra insumos	Grado de capitalización de la agricultura familiar	Grado de articulación de servicios y crédito	Participación en asociaciones	Ingreso no agrícola superior a 50% del ingreso total	De la agricultura de subsistencia	De la agricultura empresarial	Integración económica de la agricultura familiar	Posibilidad de tránsito a la agricultura familiar	Posibilidad de mejorar la inclusión de los derechos de propiedad	Posibilidad de mejorar la inclusión de los derechos de propiedad
Brasil	10.6-67.8	31.0-67.8	Sí	Sí	Sí media	Sí baja	Sí baja	Sí	Fuerte	Fuerte	Regular	Sí	Sí	A la expansión
Uruguay	6.7-71.0	13.7-71.0	Sí	Sí	Sí media	—	—	Sí	Baja	Fuerte	Regular	No	Sí	A la disminución
Argentina	38.2-148.8	76.3-148.8	Sí	Sí	Sí media	Sí baja	Sí baja	Sí	Baja	Fuerte	Baja	No	Sí	A la disminución
Chile	2.4-31.0	7.1-31.0	Sí	Sí	Sí alta	—	—	Sí	Baja	Fuerte	Baja	Sí	Sí	A la expansión
Ecuador	6.8-30.0	6.8-30.0	Sí	Sí	Sí baja	Sí baja	—	Sí	Baja	Fuerte	Fuerte	Sí	Sí	A la expansión
Nicaragua	5.5-25.0	5.3-20.0	Sí	Sí	Sí baja	Sí baja	Sí baja	Sí	Fuerte	Fuerte	Baja	Sí	Sí	A la expansión
México	3.6-72.8	10.6-72.8	Sí	Sí	Sí media	Sí baja	Sí media	Sí	Fuerte	Fuerte	Baja	Sí	Sí	A la expansión

la agricultura familiar mediante la absorción de los agricultores de subsistencia para así lograr reducir la pobreza rural?

La bibliografía sobre el mercado de tierras muestra que se caracteriza por un alto grado de imperfección con costos de transacción elevados; costos que favorecen más a los propietarios para los cuales la tierra es una renta, favorecida por el notable incremento que ha conocido el precio de la tierra desde 1980 (FAO 1994, FAO 1995). Vale la pena recordar que la modificación de la reforma agraria en México a partir de 1992 —que permitió la venta de tierras comunales y ejidales, bajo ciertas condiciones— hizo posible la mercantilización de la tierra aunque no ha logrado regular el mercado de tierras (Concheiro, 1998).

En los últimos años se insiste que el escaso dinamismo en el mercado de arriendo de tierra bloquea el ascenso de muchos agricultores familiares y de subsistencia, especialmente en las familias más jóvenes, las que recién inician el ciclo de reproducción familiar. En Argentina y en México se aprecia el fenómeno, según el cual se arriendan tierras que se integran a la dotación de que se dispone para establecer una mejor relación con el trabajo familiar y no familiar disponible.

El acceso a la tierra vía arriendo o formas de colonato permitiría expandir la agricultura familiar (De Janvry, Macours y Sadoulet, 2002). A diferencia de lo que acontece en otras áreas del mundo, el porcentaje de tierra arrendada es baja pues fluctúa entre 0.9% de la superficie total en Perú y 12.2% en Uruguay, aunque la norma es que supere 4% de la superficie total (Díaz *et al.*, 2002).

La informalidad y la breve duración de los contratos de arriendo y de colonato de la tierra, por lo general inferiores a un año, así como la segmentación del mercado de la tierra, originan incertidumbre en los derechos de propiedad, bloquea las mejoras que puedan realizar los arrendatarios y colonos debido al elevado riesgo de ser expulsados por los propietarios, como ha sucedido a lo largo de más de dos siglos (Reydon y Plata, 1998; Melmed-Sanjak, 1998).

Gordillo de Anda ha formulado algunas propuestas para generar un cambio que mejore el desempeño de la agricultura familiar y su capacidad expansiva (Gordillo de Anda, 2004: 76-78). Este autor plantea la necesidad de políticas públicas permanentes —es decir, no condicionadas por el periodo presidencial— de sostén al ingreso rural y de promoción de iniciativas entre los grupos rurales con el fin de asociarlos para sostener la continuidad de los programas de apoyo al ingreso rural. El ejercicio de los

derechos ciudadanos da continuidad a las políticas públicas y reduce el sesgo asistencial y estatista presente en los programas de gobierno.

La agricultura familiar encuentra su fundamento en los activos tangibles e intangibles de que disponen en forma diferenciada los miembros del núcleo familiar. A partir de estos activos las decisiones familiares determinarán el *mix* más conveniente con el fin de satisfacer las necesidades de la reproducción del núcleo familiar y de promoción de sus integrantes por medio de la expansión del ingreso.

Un papel importante en las decisiones adoptadas para identificar el *mix* óptimo de los activos lo tienen los activos derivados de los derechos ciudadanos (la capacidad de votar y de ser elegido) gracias a los cuales se pueden expandir los activos específicamente familiares mediante la participación en los niveles de gobierno y en las organizaciones sociales (asociaciones, cooperativas, partidos políticos). La participación eleva la posibilidad de obtener, en reciprocidad de los impuestos que pagan, el acceso a los servicios públicos, lo cual reduce los costos de transacción que afectan la unidad productiva.

Las decisiones familiares dan vida a estrategias de breve, medio y largo plazos, todas atribuibles a la racionalidad de la reproducción del grupo familiar y a la obtención del máximo de beneficio posible en términos de ingresos para ser destinado al consumo y al ahorro para invertirlo en la expansión de la actividad productiva o en la diversificación de las actividades familiares fuera de la agricultura.

La agricultura familiar se desempeña en múltiples actividades procurando aumentar el trabajo familiar y no familiar disponible con el fin de reducir sus precarios activos en tierra y capital. Para ello desarrolla una estrategia que asegure 1] La mayor eficiencia en la relación trabajo y tierra, que logra mediante la ampliación de su parcela por medio del arriendo y el colonato; 2] La mayor eficiencia en la relación trabajo y capital se obtiene con integrar insumos autoproducidos e insumos de origen industrial, lo mismo ocurre con el acceso a los servicios públicos y privados. Esta estrategia proporciona mayor flexibilidad al integrar trabajo familiar y no familiar remunerado, al incrementar el trabajo y la dotación de tierra así como la relación trabajo, tierra y capital.

Con base en las estrategias aquí especificadas se puede afirmar que:

1. La agricultura familiar no está dominada sino tan sólo condicionada por la extensión de tierra.

2. Tiene la capacidad y los medios para diseñar diferentes formas para explotar la unidad.

3. Presenta la capacidad para integrar nuevos productores en la agricultura familiar, a condición de que los programas impulsen la flexibilidad en la relación trabajo-tierra y trabajo-capital y tengan un bajo contenido asistencialista.

4. La flexibilidad de los factores de producción caracteriza la agricultura familiar como una agricultura de mercado con objetivos similares a la agricultura empresarial. Por tanto, no hay un conflicto entre agricultura familiar y mercado puesto que la primera está inmersa en el segundo.

Su nexa con el mercado es el resultado de la constante reducción temporal y espacial entre las unidades productivas y los lugares de mercado por efecto de las innovaciones tecnológicas (camino, comunicaciones, etcétera) y por efecto de la reducción que ocurre en los costos de transacción que disminuyen las asimetrías, sin hacerlas desaparecer.

Con el mercado de trabajo, la agricultura familiar interactúa cuando cede trabajo familiar y contrata mano de obra asalariada. Con el mercado de la tierra interactúa porque arrienda o adopta contratos de colonato. Con el mercado de capitales interactúa por medio de los servicios de la banca comercial y de fomento. Con el mercado de bienes interactúa porque incrementa la capacidad de ofrecer bienes a las industrias y al sector urbano y porque obtiene servicios de comercialización.

El resultado de estas estrategias fundadas en la interdependencia es visible en los ingresos que se organizan con base en el mismo principio de la integración, es decir, conjuntar los ingresos de los miembros de las familias derivados de las actividades agrícolas y de las actividades rurales y no rurales asalariadas, por cuenta propia y de la emigración, para definir el ingreso familiar neto.

En suma, la agricultura familiar es una agricultura compuesta de múltiples actividades de mercado dotada de gran dinamismo porque encuentra su fundamento en las decisiones que adoptan los integrantes de la familia. Estas decisiones ponen en juego, de forma interactiva, la totalidad de activos tangibles e intangibles y dan vida a estrategias de breve, medio y largo plazos. El activo que moviliza las estrategias es el trabajo y se visualiza en las estrategias productivas y de mercado cuyo objetivo es garantizar la reproducción y expansión social de la familia y de sus relaciones con la localidad y el desarrollo territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- Barraclough, Solon, y Collarte, Juan Carlos
 1972 *El hombre y la tierra en América Latina. Resumen de los informes CIDA sobre tenencia de la tierra en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú*, Santiago, Universitaria.
- Berdegú, Julio A., Eduardo Ramírez, Thomas Reardon y Germán Escobal
 2004 “Empleo e ingresos rurales no agrícolas en Chile”, en *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina*, Santiago, CEPAL-FAO RIMISP.
- Carballido, Carlos
 2004 *Articulación de los pequeños productores con el mercado: limitantes y propuestas para superarlas*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Producción, Dirección de Desarrollo Agropecuario.
- Carmagnani, Marcello
 2004 *El otro occidente. América Latina desde la invasión europea a la globalización*, México, FCE-COLMEX-Fideicomiso Historia de las Américas.
- Carmagnani, Marcello, y Gustavo Gordillo de Anda (eds.)
 2000 *Desarrollo social y cambios productivos en el mundo rural europeo contemporáneo*, México, FCE-COLMEX-Fideicomiso Historia de las Américas.
- Chayanov, A.V.
 1966 *Peasant Farm Organization*, Homewood, The American Economic Association.
- CEPAL
 1982 *Economía campesina y agricultura empresarial. Tipología de productores del agro mexicano*, México, Siglo XXI Editores.
- CEPAL
 2001 *Instituciones y pobreza rurales en México y Centroamérica*, Santiago, CEPAL.
- Coleman, J.S.
 1998 “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology*, núm. 94, pp. 95-120.
- Concheiro, Luciano
 1998 “Les paysans mexicains face aux politiques de libéralisation des marchés de la terre”, en Marguerite Bay (ed.), *Politiques neo-liberales et acteurs ruraux au Mexique*, París, L'Harmattan.
- Cord, Louise y Quentin Wodon
 2001 *Do Mexico's Agricultural programs Alleviate Poverty? Evidence from the Ejido Sector*, Washington, DC, Banco Mundial.

- Corral, Leonardo y Thomas Readon
2004 “Ingreso rural no agrícola en Nicaragua”, en *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina*, Santiago, CEPAL-FAO-RIMISP.
- Da Silva, José Graziano y Mauro Eduardo del Grossi
2004 “Empleo no agrícola e ingresos en las zonas rurales de Brasil: patrones y evolución”, en *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina*, Santiago, CEPAL-FAO-RIMISP.
- Da Silva, José Graziano y Antonio Carlos Laurenti
1999 “La evolución de las actividades no agrícolas y las vinculaciones intersectoriales en Brasil”, *IE/Unicamp*, núm. 75.
- De Grammont, Hubert C.
2000 “Política neoliberal, estructura productiva y organización social de los productores: una visión de conjunto”, en Antonio Yúnez-Naudé (ed.), *Los pequeños productores rurales en México*, México, El Colegio de México.
- De Janvry, Alain
1981 *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- De Janvry, Alain y Peter Glikman
1991 *Encadenamientos de producción en la economía campesina en el Ecuador*, San José, FIDA-IICA.
- De Janvry, Alain, Karen Macours y Elisabeth Sadoulet
2002 “El acceso a tierras a través del arrendamiento”, en *El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural*, Washington, DC, BID.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet
2004 “Estrategias de ingreso de los hogares rurales de México: el papel de las actividades desarrolladas fuera del predio agrícola”, en *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina*, Santiago, CEPAL-FAO-RIMISP.
- Del Grossi, Mario Edoardo y José Graziano da Silva
1998 “El empleo en las familias agrícolas y rurales en Brasil 1992-1997”, *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol. II, , pp. 26-52.
- Díaz, Manuel *et al.*
2002 *Arrendamiento de tierras en América Latina: una alternativa de acceso a la tierra para pobres rurales*, Santiago, FAO-RLC.
- Dirven, Martine
2004 “Rural non-farm employment and rural diversity in Latin America”, *CEPAL Review*, núm. 83, agosto, pp. 47-64.
- Echenique L., Jorge
1996 “Mercado de tierras en Chile”, en Reydon Baastian y Pedro Ramos,

(eds.), *Mercados y políticas de tierras (experiencias en la América Latina,* Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

Elbers, Chris y Lanjouw

2000 “Transferencia intersectorial, crecimiento y desigualdad en Ecuador rural”, en *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina,* Santiago, CEPAL-FAO-RIMISP.

Ellis, Frank

1988 *Peasant Economies. Farm Households and Agrarian Development,* Cambridge, Cambridge University Press.

FAO

1995a *El mercado de tierras en el Ecuador: estudio integrado de las regiones del litoral y de la sierra,* Roma, FAO.

FAO

1995b *El mercado de tierras en México,* Roma, FAO.

FAO

1998 *The State of Food and Agriculture,* Roma, FAO.

FAO

2000 *Informe anual Nicaragua,* Tegucigalpa, FAO.

Feder, Ernest

1971 *The Rape of Peasantry. Latin America's Landholding System,* Garden City, Anchor Books.

Gordillo de Anda, Gustavo

2004 “Food Security and Family Farming”, *CEPAL Review,* núm. 83, agosto, pp. 67-79.

Gordillo de Anda, Gustavo, Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet

1999 *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994,* México, FCE-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas.

Guanziroli, Carlos Enrique y Elizabeth de C.S. Cardim

2000 *Novo Retrato da Agricultura Familiar,* Brasília, INCRA-FAO.

Hernández, María Isabel

2000 “Una tipología de los productores agropecuarios”, en Antonio Yúnez-Naudé (ed.), *Los pequeños productores rurales en México,* México, El Colegio de México.

Jordán, Fausto

1996 “Mercado de tierras en el Ecuador”, en Reydon Baastian y Pedro Ramos (eds.), *Mercados y políticas de tierras (experiencias en la América Latina),* Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

- Lanjouw, Peter
 1999 "Rural non Agricultural Employment and Poverty in Ecuador", *Economic Development and Cultural Change*, 48, 1, pp. 91-122.
 2001 *La pobreza y la economía no agrícola en los ejidos de México: 1994-1997*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Lattuada, Mario
 2000 *El crecimiento económico y el desarrollo sustentable en los pequeños y medianos productores argentinos de fines del siglo XX*, Mendoza, X Jornadas de la Asociación Argentina de Extensión Rural.
- Leite, Sergio
 2004 "Autoconsumo y sustentabilidad en la agricultura familiar: una aproximación a la experiencia brasileña", en Walter Belik (ed.), *Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*, São Paulo, Huicitec.
- Llambi, Luis
 1989 "Emergence of Capitalized Family Farms in Latin America", *Comparative Studies in Society and History*, 31, 4, pp. 745-774.
- Martínez V., Luciano
 2000 *Actividades rurales no agrícolas en Ecuador*, Santiago, FAO-RLC.
- Melmed-Sanjak, Jolyne
 1998 "Mercados de tierras en América Latina", en *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*, Washington, DC.
 "Metodologia para caracterização do perfil da agricultura familiar e de seus principais sistemas de produção", 1999, *www.incra.gov.br*.
- Milevic F., Ximena y Julio A. Berdegué
 1998 *Empleo e ingreso en el sector campesino chileno*, Santiago, RIMISP.
- Mora, Jorge y José María Sumpsi
 2004 *Desarrollo rural: nuevos enfoques y perspectivas*, Santiago, FAO-FODEPAL.
- Primi, A.
 2002 *The Costs of Distance: Rural Poverty Through a Territorial Perspective*, Ph. D. Dissertation, Pavia, University of Pavia.
- Rello, Fernando y Marcel Morales
 1998 *The Rural Non-Farm Economy. Linkages and Employment in a Mexican Region*, Roma, FAO.
- Reydon, Baastian y Ludwig A. Plata
 1998 "Políticas de mercados de tierra en Brasil", en *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*, Washington, DC, BID.
- Ruerd, Ruben y Zvi Lerman
 2005 "Why Nicaraguan Peasant Stay in Agricultural Production Cooperatives", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 78, pp. 31-47.

- Schejtman, Alejandro
- 1975 “Elementos para una teoría de la economía campesina: pequeños propietarios y campesinos de hacienda”, *El Trimestre Económico*, núm. 166.
 - 1998 “Agroindustria y pequeña agricultura: experiencias y opciones de transformación”, en CEPAL-FAO-GTZ, *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*, Santiago.
- Simmons, Phil
- 2002 *Overview of Smallholders Contract Farming in Developing Countries*, Armidale, University of New England.
- Sola, Felipe
- 1991 “Los tipos de empresas agropecuarias”, en D. Barsky (ed.), *El desarrollo agropecuario pampeano*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Solo de Zaldívar, Víctor
- 2005 “Los paradigmas de la ‘nueva ruralidad a debate’: el proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y negros del Ecuador”, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos*, núm. 79, abril, pp. 7-47.
- Uruguay Agroalimentario 2002-2004*, Montevideo, 2005.
- Tepicht, Jerzy
- 1973 *Marxisme et agriculture: le paysan polonais*, París, Armand Colin.
- Tort, María Isabel, Silvana Bearzotti y Guillermo Neiman
- 1991 “Trabajo y producción en las explotaciones familiares”, en D. Barsky (ed.), *El desarrollo agropecuario pampeano*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Wilkinson, John
- 2004 “La pequeña producción y su relación con sistemas de producción”, en Walter Belik (ed.), *Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*, São Paulo, Huicitec.
- Yúnez Naudé, Antonio, J. Edward Taylor y Javier Becerril García
- 2000 “Los pequeños productores rurales: características y análisis de impactos”, en Antonio Yúnez-Naudé (ed.), *Los pequeños productores rurales en México*, México, El Colegio de México.

Economía y política.

México y América Latina en la contemporaneidad

se terminó de imprimir en enero de 2011
en los talleres de Editorial Color, S.A. de C.V.
Naranjo 96 bis, P.B., Col. Santa María la Ribera,
06400 México, D.F.

Portada de Irma Eugenia Alva Valencia.

Tipografía y formación a cargo de

Patricia Zepeda, en Redacta, S.A. de C.V.

Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones
de El Colegio de México

La colección Antologías quiere, en el aniversario número setenta de la fundación de El Colegio de México, y con motivo de la celebración del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución Mexicana, rendir un homenaje a la notable tradición historiográfica de la institución fundada por Alfonso Reyes en 1940, y que ya para 1941 habría fundado su Centro de Estudios Históricos, cuyo primer director fue Silvio Zavala.

La labor de Daniel Cosío Villegas, segundo presidente de la institución y pilar de sus esfuerzos por documentar y analizar desde diversas disciplinas y ópticas metodológicas el devenir de nuestro país, ha tenido una enorme influencia tanto al interior de El Colegio de México -un buen ejemplo es la continuidad en el trabajo colectivo y multidisciplinario que testifican proyectos como la *Historia Moderna de México*, la *Historia Contemporánea de México* [aludo a la de Meyer y Bisberg]-, como al exterior, pues muchos de los egresados del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México han continuado su labor en otros centros de estudios en México y en el extranjero.

Esta serie de Antologías busca ofrecer una muestra reducida pero representativa de los principales trabajos de algunos de los colegas de El Colegio dedicados, preferentemente, a los estudios sobre la Independencia o la Revolución. Los trabajos reimpressos en estas antologías en ocasiones fueron seleccionados por otros especialistas y en otras por ellos mismos. A los setenta años de su fundación El Colegio de México se siente orgulloso de su tradición y renueva su compromiso con el desarrollo de la historiografía mexicana.



C EL COLEGIO
M DE MÉXICO