

LAS CONCESIONES DE LOS GOBIERNOS MEXICANOS EN MATERIA DE FERROCARRILES ENTRE 1848 Y 1876: UN EXAMEN DE POLÍTICA ECONÓMICA

ABDIEL OÑATE V.*

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene el propósito de examinar la política económica de los gobiernos conservadores y liberales que se sucedieron durante el periodo que va de 1848 a 1876, a través del estudio de las concesiones que estos gobiernos otorgaron para la construcción de un ferrocarril entre Veracruz, la ciudad de México y algún puerto del Pacífico. La importancia histórica de la ruta a Veracruz y la revolución tecnológica que representó el ferrocarril en esa época hicieron que dichas concesiones se convirtieran en elemento central en el debate sobre el rumbo que tomaría la joven república mexicana, ya que en ellas, en gran medida, se sintetizan los puntos de vista de los liberales mexicanos sobre el desarrollo económico y la política económica adecuada a su consecución.

La relación entre el desarrollo económico y lo que se ha llamado el liberalismo mexicano en el siglo XIX es una de las cuestiones sobre la que el análisis histórico en profundidad es insuficiente y aún existen diferencias entre los historiadores y los estudiosos de la política y la economía que se han ocupado del tema. Una primera revisión bibliográfica de los escritos postindependentistas sobre desarrollo económico nos revela la existencia de un conflicto entre quienes defendían el *laissez faire* y aquellos que pedían la intervención directa o indirecta del Es-

* El autor es investigador en la UAM-Xochimilco y estudiante del doctorado en el Centro de Estudios Históricos de El Colegio México, donde fue elaborado este trabajo. El autor agradece los comentarios de las profesoras Josefina Vázquez y Anne Stappers.

tado en la economía. Comercio libre en contraposición a los aranceles y los privilegios a los monopolios. Parece simple pero no lo es tanto.

El objetivo del trabajo es trazar la formación de una política general para el otorgamiento de concesiones ferrocarrileras analizando los privilegios que otorgaron los diferentes gobiernos entre 1848 y 1876. Se presenta aquí un examen de los diferentes decretos de concesión de López de Santa Anna, Arista, Comonfort, Juárez, Maximiliano y Lerdo de Tejada, con el propósito de contar con elementos de juicio más precisos sobre el tipo de política económica que trataban de impulsar los gobiernos que los concedían y las diferencias entre ellos. Este examen requiere ser realizado en el contexto más amplio del vigoroso debate político entre conservadores y liberales que tuvo lugar en esos años, debate en el que unos y otros trataron de dar sentido y forma a un nuevo Estado independiente.

Una palabra acerca de las fuentes de información no está fuera de lugar. El material básico procede del Archivo General de la Nación, en donde se examinó detalladamente la documentación del antiguo Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio correspondiente al ramo titulado Fomento, Ferrocarriles, Cuentas y Caminos. El material está cuidadosamente encuadernado en veintisiete volúmenes para los cuales existe un índice de gran utilidad. En menor proporción se obtuvo información sobre acuerdos y tratados del Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El estudio fue complementado con trabajos de la época y recopilaciones de legislación como la de Dublán y Lozano, entre otras. La correspondencia sobre el fomento al desarrollo económico es muy abundante y ofrece amplias perspectivas a la investigación histórica. Los documentos muestran no sólo las posiciones políticas y económicas de los distintos gobiernos sino que, con las limitaciones inherentes al análisis documental, permiten un atisbo al funcionamiento cotidiano de la sociedad mexicana en la época de la Reforma.

En menor proporción se obtuvo información sobre acuerdos y tratados del Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El estudio fue complementado con trabajos de la época y recopilaciones de legislación como la de Dublán y Lozano, entre otras. La documentación del Ministerio de Fomento es interesantísima y de gran valor histórico. La correspondencia sobre el fomento al desarrollo económico es muy abundante y ofrece amplias perspectivas y retos a la investigación histórica. Presentan un panorama tan apasionante de los años formativos de la República que no pueden sino ser rescatados. Los do-

cumentos muestran no sólo las posiciones políticas y económicas de los distintos gobiernos sino que, con las limitaciones inherentes del análisis documental, permiten un atisbo al funcionamiento cotidiano de la sociedad mexicana en la época de la Reforma.

El trabajo está estructurado como sigue: en primer lugar se presenta un examen de las ideas vigentes sobre desarrollo económico. En seguida se pasa a analizar los distintos decretos de concesión para ferrocarriles tratando de señalar la forma en que sus características reflejaban las concepciones políticas y económicas de los gobiernos que los concedían. Finalmente se presentan las conclusiones más relevantes.

II. LAS IDEAS VIGENTES SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO ENTRE 1848 Y 1876

El 19 de septiembre de 1857 apareció en el diario liberal de la ciudad de México *El Siglo xix* un artículo en el que se criticaba fuertemente la generosidad del privilegio concedido por el gobierno de Ignacio Comonfort a D. Antonio Escandón en agosto del mismo año para la construcción de un camino de fierro entre Veracruz y algún puerto del Pacífico vía la ciudad de México. En él se planteaba que debido a la forma como se había hecho la concesión, la construcción de tal ferrocarril resultaría tan onerosa para la nación que los beneficios del mismo sólo podrían realmente hacerse efectivos para la comunidad hasta la siguiente generación. El diario la calificaba de una concesión "leonina".¹

Y en efecto, podría decirse que así era. El privilegio se había concedido a perpetuidad, se otorgaban gratuitamente en propiedad perpetua todos los terrenos públicos necesarios para el camino, también las minas de carbón, sal y otros depósitos del subuelo que se encontrasen en la vía, así como el aprovechamiento exclusivo de lagos y ríos por los que atravezara la línea. Se otorgaban toda clase de exenciones impositivas y se comprometía al gobierno a aportar una fuerte suma de dinero mediante una emisión de bonos para dicho ferrocarril.

Algunas de las primeras cuestiones que saltan a la vista son ¿qué interés impulsa a un gobierno a realizar concesiones tan generosas? ¿Por qué pagar un costo tan elevado por un ferrocarril? ¿Cómo encajaban estas concesiones en la política económica global de los gobiernos? Para aproximarse a una posible respuesta y estar en posición de

¹ *El Siglo XIX*. Ciudad de México, alcance al número 3 263, 19 de septiembre de 1857.

explicar la naturaleza de las concesiones que otorgaban para ferrocarriles, es necesario analizar brevemente las líneas principales del desarrollo de los acontecimientos y de las ideas concebidas por los hombres de mediados del siglo pasado.

La evidencia sugiere que en los decenios de 1850 y 1860 el ferrocarril mediante el cual se comunicarían el Atlántico y el Pacífico a través del seno mexicano aparecía ante los hombres de todas las inclinaciones políticas como una especie de talismán que podía situar a México en el centro mismo del comercio mundial. Se llegó a pensar que el país se convertiría en el punto de cruce del comercio entre Europa y Asia.² La preocupación por el ferrocarril apareció en México relativamente temprano, en el tercer decenio del siglo XIX, y desde entonces estuvo en el centro de las discusiones económicas. Así, cuando Santa Anna fue llamado del exilio para que se hiciera cargo una vez más de la presidencia de la República en abril de 1853 recibió, entre otras muchas, dos cartas muy importantes en las que se le explicaba el precario estado en que se encontraba la nación y las reformas que necesitaba.³ La primera, fechada el 23 de marzo de 1853, era obra de Lucas Alamán y expresaba claramente la visión del partido conservador sobre los problemas nacionales, los cuales se sintetizaban en el apoyo de la gente "sensata" a la religión católica, al mantenimiento de los bienes del clero y al centralismo, y se oponían a cualquier forma de sistema representativo. La otra carta había sido escrita por Miguel Lerdo de Tejada y en ella se hacía un balance de la situación en el país y se presentaba el proyecto liberal para la sociedad mexicana. Su análisis social y político terminó inevitablemente en el campo de lo económico, haciendo énfasis en las deficiencias de la economía nacional y en la necesidad de facilitar el movimiento de mercancías. Aconsejaba la liberalización del comercio interior y exterior, y otorgar especial atención al mejoramiento de los caminos y sobre todo a la construcción de ferrocarriles por medio de —muy importante—, "concesiones liberales que permitiesen la formación de empresas, seguridades y garantías.

² Se argumentaba que el país recibiría el "incalculable provecho del tránsito del comercio europeo con el de Asia... México sería el punto intermedio en ese gran tráfico, derramándose en toda la extensión en su territorio un torrente de bienes de todas clases". Cámara de Diputados, Documento de la Sala de Comisiones, México, 4 de enero de 1852, Archivo General de la Nación (AGN), Fomento Ferrocarriles (FF), vol. 3, exp. 66 bis, f. 10.

³ Citadas en C. Guillermina Blázquez Domínguez, *Miguel Lerdo de Tejada un liberal veracruzano en la política nacional*, Tesis doctoral. El Colegio de México. Centro de Estudios Históricos, México, 1977, p. 64.

⁴ *Ibid.*, p. 67. Ver también Vicente Riva Palacio (ed.) *México a través de los siglos*, vol. V. Ed. Citlaltépetl, México, 1972, p. 448.

El pensamiento liberal clásico de este periodo, que para Jesús Reyes Heróles ha sido el punto básico de orientación ideológica del México independiente y, para López Cámara, “el elemento más constitutivo de la conciencia política del mexicano”,⁶ contenían un conjunto de supuestos fundamentales acerca de la sociedad.

En principio postulaban la igualdad política, la libertad de pensamiento y un sistema federal respetuoso de los intereses de los ciudadanos y de la acción económica individual e identificaban crecimiento económico con democracia política. A pesar de que el país se regía por un cuerpo de tradiciones legales, una historia política y una geografía física muy diferentes a los de la Europa occidental o los Estados Unidos, los liberales de nuestro periodo, influidos por la constitución de este último país, buscaron un gobierno federal con cierto grado de ingerencia en la economía pero a la vez hicieron del sector privado el motor principal para impulsar el crecimiento económico. Los principios jeffersonianos adoptados demandaban la abolición de las restricciones y la libertad no sólo del comercio interno, sino también para el comercio exterior.

Fieles a estos principios los liberales habían imaginado a México como una comunidad de terratenientes libres que vendían sus productos y compraban lo que necesitaban en un sistema de mercado. Fue por este afán de crear una economía de mercado que tanto daño se hizo a las comunidades indígenas, al afectar sus tierras con la desamortización. La política económica de los gobiernos liberales confiaba en que el desarrollo se produciría casi espontáneamente, una vez que se dictaran las medidas para estimular a los capitalistas nacionales y extranjeros en la minería, la agricultura y los transportes; una vez que se otorgaran ventajosas concesiones y subvenciones sobre todo a empresas ferroviarias y navieras y el Estado se limitara a arbitrar ciertos conflictos y a ofrecer seguridades y garantías a la actividad económica.

Esta concepción liberal sobre el desarrollo económico provenía de las ideas económicas de la Ilustración que habían tomado forma en los escritos de los fisiócratas franceses y los economistas clásicos en Inglaterra (principalmente Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill) y en Francia (J. B. Say), quienes descubrieron la existencia de un orden natural en las relaciones económicas entre los hombres, regido por leyes universales y evidentes de suyo. La principal entre éstas era el

⁶ Jesús Reyes Heróles. “Continuidad del liberalismo Mexicano” en *Plan de Ayutla*, UNAM. México, 1954, pp. 343-4; y Francisco López Cámara, *La génesis de la conciencia liberal en México*, El Colegio de México, México, 1954, p. 9.

deseo que sienten los individuos de mejorar su condición y su inclinación al intercambio de bienes. Estas tendencias dieron origen a la división social del trabajo, que para Smith era el fundamento de la riqueza productora de una sociedad.

Los fisiócratas, como Smith, pensaban que la búsqueda individual del interés propio —que a la vez redundaría en el bienestar colectivo—, era la fuerza motivadora de una sociedad. Sin embargo, mientras que para la fisiocracia era necesaria la existencia del déspota ilustrado que hiciera cumplir las leyes de la naturaleza, para Adam Smith y David Ricardo, el sistema sólo podía operar en un régimen de libertad y justicia perfectas. Estas ideas eran una aplicación importantísima al pensamiento económico de la doctrina utilitarista de Jeremías Bentham, que era una teoría emanda de la Ilustración sobre la moral. Bentham sostenía una concepción de la naturaleza humana, según la cual el individuo forma sus ideas a partir de la experiencia y, si se le deja en libertad, obrará racionalmente por interés propio y en interés de los demás. El motor de la acción individual era la búsqueda de la felicidad y el rechazo del dolor; de acuerdo a este principio la ley debería intervenir cuando los individuos no respetasen la conexión entre su propio interés y los intereses de otros. En su *Theory of Legislation* (1780), preocupado por la reconciliación de los intereses individuales y los colectivos, afirmaba que el fin de la gestión legislativa era el arte de dirigir las acciones de los hombres de manera tal que se produjese la más grande suma de bien.

Este bagaje filosófico puede ser claramente percibido en las posiciones liberales respecto a la organización de la economía y la forma como trataban de llevarlas adelante a través de diversas medidas de política económica como las concesiones ferrocarrileras o las de colonización. El Ministerio de Fomento creado en 1853 fue el organismo encargado de manejar las concesiones para la explotación de los recursos naturales y la creación de un sistema ferroviario, y en su funcionamiento a lo largo del tormentoso periodo hasta 1876, que incluyó varias guerras extranjeras, guerra civil y conflictos de toda índole, se advierte una lucha por estructurar una política general para las concesiones ferrocarrileras. Ante el fracaso de los primeros intentos, se buscaba una forma que permitiera establecer efectivamente la tan deseada comunicación ferroviaria. Puede decirse que el caso de las concesiones para los ferrocarriles resume y explica la política económica que orientaba a estos gobiernos.

III. LAS PRIMERAS CONCESIONES DE HERRERA Y ARISTA, 1848 1853

En los años posteriores a 1825 cuando en Europa y los Estados Unidos adquiría ímpetu la edad del ferrocarril, México se vio inundado por una cantidad de escritos que exaltaban los beneficios del ferrocarril. Los argumentos en términos generales hacían énfasis en el desarrollo económico y en los beneficios políticos. Se trataba de argumentos optimistas que daban por hecho que la ruta más importante era la de México-Puebla-Veracruz. Con ella preveían una disminución de la inquietud política y el fomento de un espíritu nacional entre las regiones.

La primera concesión para un ferrocarril de México a Veracruz, como se mencionó, fue otorgada a Francisco de Arrillaga el 22 de agosto de 1837 durante el gobierno de Anastacio Bustamante.⁶ Era un acuerdo bastante sencillo que concedía el privilegio por treinta años, al término de los cuales el gobierno podría otorgar otras concesiones para la misma ruta. Aparte de la exclusividad por tiempo limitado, el gobierno no dio ninguna otra ayuda al concesionario. No sólo no hubo subsidio, sino que se exigió a éste que contribuyera con un millón de pesos para la Hacienda Pública al término de la concesión. Sólo se eximían del pago de impuestos en las aduanas algunas de las piezas mayores de la maquinaria.

Los terrenos necesarios serían adjudicados a la compañía propiedad de Arrillaga, pero ésta estaba obligada a indemnizar al propietario, ya fuera éste oficial o particular. Se estipulaba que el correo sería transportado gratuitamente y que el gobierno fijaría límites para las tarifas de carga y pasaje. Los resultados de la concesión fueron desalentadores. Arrillaga logró muy poco, probablemente debido a que no tenía la capacidad para financiar el proyecto, y por su muerte prematura.

En vista de lo anterior, el 31 de mayo de 1842 fue otorgada a la Comisión de Acreedores el Camino de Perote a Veracruz⁷ una concesión para la construcción de un ferrocarril de Veracruz al pueblo de San Juan (25 Km), como parte de la vía férrea a la ciudad de México.⁸

⁶ (Francisco Arrillaga). *Proyecto del primer ferrocarril de la República desde el puerto de Veracruz a la Capital de México*, Ignacio Cumplido, México, 1837. El folleto es anónimo pero parece claro que su autor era el concesionario Arrillaga.

⁷ Esta Comisión representaba a los acreedores del Consulado de Veracruz al cual habían hecho préstamos en 1803 y 1811 para mejoras de los caminos. Ver John Gresham Champman, *La construcción del ferrocarril mexicano (1837-1880)*. Sepsetentas, núm. 209, México, 1975, p. 25.

⁸ *Diario del gobierno*, núm. 2 536, México, 2 de junio de 1842, p. 1, AGN, FF, vol. I, exp. 7, f. 14.

Los once artículos de este privilegio dejaron a la Compañía casi en completa libertad para realizar el proyecto como sus miembros creyeran conveniente. Este contrato también era bastante informal no obstante ser un acuerdo entre un gobierno y una compañía privada. No se establecía siquiera un plazo para la terminación de las obras y mucho menos se mencionaba el tipo de vía ni se hacían especificaciones sobre la construcción o el equipo con que debería contar la línea.

Debido a que el decreto autorizaba a la compañía para subcontratar la construcción a terceros, el 26 de julio de 1848 los acreedores firmaron un contrato con Antonio Garay en el que transferían sus obligaciones y derechos sobre la vía.⁹ Los trabajos, sin embargo, avanzaron en forma lenta y frecuentemente estaban detenidos por largos periodos de tiempo.

Al término de la intervención norteamericana, cuando se pudo volver la atención a estos asuntos, el gobierno del presidente Herrera ordenó en 1848 una inspección de las obras y sus finanzas debido a la creciente inconformidad pública con el costo y la lentitud del proyecto. Como el informe del general Miguel Blanco no fuera favorable a la empresa,¹⁰ a partir de 1849 el gobierno comenzó a considerar una serie de medidas contra la Comisión y el contratista. Finalmente se decidió en favor de la nacionalización del tramo construido y del retiro de la concesión a la Comisión de Acreedores. Esto detuvo los trabajos.

La decisión anterior se plasmó en la ley del 18 de mayo de 1849 que sentaba las primeras bases para que los gobiernos otorgaran concesiones ferrocarrileras. Esta ley establecía el precedente de la entrega gratuita de terrenos públicos para la línea de ferrocarril, la exención de derechos, alcabalas e impuestos al material ferroviario y la libertad para formar compañías en el extranjero. Sin embargo, no es sino hasta el 30 de noviembre de 1850 cuando el presidente José Joaquín de Herrera decretó que los fondos denominados de peajes pertenecían al erario de la nación y deberían ser administrados por ésta.¹¹ Para hacer posible esta administración oficial de los fondos, el general Mariano Arista decretó en junio de 1852 que el gobierno debería administrar los caminos de México a Veracruz, el de Toluca a Veracruz, el de

⁹ Copia del contrato enviado a Mariano Otero 18 de octubre de 1848, AGN, FF, vol. I, exp. 11, ff. 4-19.

¹⁰ Carta de Miguel Blanco a Cuevas, 15 de abril de 1849, AGN, FF, vol. 2, exp. 22, ff. 145-6.

¹¹ José Joaquín de Herrera. *Decreto del 30 de noviembre de 1852*, AGN, FF, vol. 3, exp. 56, f. 7.

México a Acapulco y el camino de fierro de Veracruz a San Juan.¹² Ante lo anterior Antonio de Garay desiste de la contrata que tenía y en diciembre de 1852 la Cámara de Diputados acordó que se le pagaran 314 791.75 pesos como indemnización al rescindirse el contrato de construcción del camino de fierro de Veracruz a San Juan.¹³ Con todo, los casi 25 Km de distancia entre estos dos lugares quedaron completamente tendidos.

Debido a que desde 1850 los escasos avances eran muy lentos, las protestas, particularmente de los comerciantes del puerto de Veracruz, no se hicieron esperar. En el diario veracruzano *Eco del Comercio*, periódico mercantil, político, artístico y literario, se escribía:

¿Qué hace este gobierno que al decir de algunos periódicos, se desvela por la felicidad de la nación, que no emprende la apertura de caminos...? ¿Por ventura no llegan al gobierno los clamores del comercio? ¿No los de innumerables personas que ganan su vida transportando efectos de un punto a otro?¹⁴

Otros grupos, que actuaban en forma organizada, llegaron a plantear proposiciones más concretas. Por ejemplo, en febrero de 1851 la Sociedad Económica de Amigos del País dirigió a la legislatura veracruzana un documento muy significativo urgiendo la continuación de la línea de ferrocarril a la ciudad de México.¹⁵ El argumento allí presentado tiene el más puro sabor de las ideas liberales de los economistas clásicos. El elemento central es el mantenimiento de una línea ascendente de progreso a través de la empresa individual. Colocaba en primer plano a los labradores libres y a la agricultura de exportación que se veían gravemente limitadas por la dificultad y la carestía de transporte. Con una clara visión de la teoría ricardiana sobre el comercio interior y las ventajas comparativas¹⁶ que pueden obtenerse con la especialización en la producción, argumentaron que el ferrocarril permi-

¹² Gral. Mariano Arista. *Decreto de 28 de junio de 1852*, Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, AGN, FF, vol. 3, exp. 56, f. 4.

¹³ Comunicado de la Secretaría de la Cámara de Diputados al Secretario de Hacienda Marcos Esparza. México, 2 de diciembre de 1852, AGN, FF, vol. 3, exp. 66, f. 12.

¹⁴ *Eco del Comercio*, Periódico mercantil político, artístico y literario. Veracruz, 25 de junio de 1850, p. 1.

¹⁵ Carta de la Sociedad Económica de Amigos del País a la Legislatura Veracruzana, Jalapa, 27 de febrero de 1851, AGN, FF, vol. 3, exp. 66 bis, f. 2.

¹⁶ David Ricardo publicó en Londres sus *Principios de Economía Política y Tributación* en 1817 y ya para 1820 José Ma. Luis Mora introduce un curso de Economía Política Clásica en San Ildefonso. C.H. Hale, *op. cit.*, p. 174.

tiría a cada región obtener estos beneficios intercambiando cada una el producto que producía más ventajosamente.

Consideraban que los capitales nacionales o extranjeros tomarían la construcción por su cuenta, “siempre que las bases de la contrata, sin excluir los principios de la prudencia, tengan el sello de la liberalidad”.¹⁷ Un aspecto muy importante de esta petición es que también se refería al problema central en el pensamiento liberal sobre el gobierno, referente a la relación entre los intereses individuales y los colectivos que, como se mencionó, tenía su raíz en el utilitarismo de Bentham. Afirmaban:

...que el gobierno dé una protección decidida a la empresa y el camino de fierro se realizará, porque las obras de esa naturaleza jamás son imposibles cuando se sabe conciliar el interés público con el interés de los particulares.¹⁸

Estas ideas reflejaban también la influencia del sistema norteamericano de gobierno en el cual este problema de los intereses locales y nacionales había estado en el centro de la discusión desde los debates de Jefferson y Hamilton.

La legislatura veracruzana se mostró fuertemente impactada por esta petición e inmediatamente turnó a su vez una solicitud formal al Soberano Congreso de la Unión, para que “en un término prudente, convoque empresarios que se hagan cargo de la continuación del ferrocarril principiado en Veracruz llevándole a uno de los puertos del Pacífico”.¹⁹ Esta situación llevó a pensar que la vieja ley de 18 de mayo de 1849 sobre concesiones ferrocarrileras era inoperante porque había fallado durante tres años en atraer capital extranjero debido al mal concepto en que se tenía a nuestro país. Se intentó, por tanto, mejorar la eficacia del decreto y “ampliar los estímulos para los empresarios cuanto es posible en la órbita del bien público y de los intereses nacionales”.²⁰

El obstáculo a vencer era la escasez crónica de capital. Parecía muy improbable que los presuntos inversionistas estuvieran dispuestos a arries-

¹⁷ Carta de la Sociedad Económica..., *op. cit.*, f. 2.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Carta de Joaquín Fernández, Secretario de la Legislatura Veracruzana a la Secretaría del Soberano Congreso de la Unión, Jalapa, 18 de marzo de 1851, AGN, FF, vol. 3, 66 bis, f. 1.

²⁰ Cámara de Diputados, *Documento de la Sala de Comisiones*, México, 4 de enero de 1852, AGN, FF, vol. 3, exp. 66 bis, f. 4.

gar su capital en condiciones de profunda inestabilidad política. Los sucesivos gobiernos se enfrentaron al hecho de que las inversiones, cuando tenían lugar, eran realizadas por la Iglesia en bienes raíces o por individuos, en empresas que tenían oportunidad de protegerse por sí mismas sustentadas en ranchos, haciendas y plantaciones.

Algo que llama la atención es cómo los legisladores eran llevados, en ocasiones, a adoptar posiciones de extrema generosidad ante la incapacidad del gobierno federal para poder llevar adelante sus proyectos prioritarios en materia de desarrollo económico. Después de uno de los frecuentes debates sobre este tema se presentó un documento de la Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados en la ciudad de México, en donde se asentaba que los legisladores, para atraer a los inversionistas extranjeros y nacionales, estaban dispuestos a:

corregir cualquier error en que incurrieran por su ignorancia, y a cooperar llegado el caso con su débil voz y sus sufragios para remover cuantos obstáculos se presentasen en el cumplimiento de los deseos que tiene explicados [sobre el ferrocarril].

Además sugerían que la concesión se otorgara por 150 años y que el gobierno cediera “todo el terreno necesario para el camino, bajo el entendido que para ello no haría grandes sacrificios, que tendrá de esa manera una acción más directa en la obra y que tal circunstancia halagará mucho a los empresarios”.²¹ Lo citado indica ya el desarrollo de la idea de que el gobierno debería de algún modo participar más directamente en los proyectos económicos. Esta idea sería fuertemente impulsada en la política económica de Juárez desde 1861.

Los debates culminaron con un proyecto de ley enviado al Soberano Congreso de la Unión para su aprobación el 12 de enero de 1851, que modificó el Decreto pasado por el Congreso en la ley de 18 de mayo de 1849 sobre contratación de ferrocarriles y sentaba las nuevas bases mediante las cuales se facultaba al gobierno para el otorgamiento de concesiones ferrocarrileras.²²

Las nuevas bases excedían en liberalidad a las decretadas en 1849 e introducían modificaciones importantes a la política de concesiones en general. Las facultades otorgadas al gobierno estaban encaminadas a ampliar su campo de maniobra para establecer contratos con mejores

²¹ *Ibid.*, f. 11.

²² Mariano Arista, “Proyecto de Ley enviado al Soberano Congreso de la Unión para su aprobación”, 12 de enero de 1852, AGN, FF, vol. 3, exp. 66 *bis*, f. 6.

posibilidades de realizarse: se abría la alternativa de dividir la ruta en diferentes contratos; se ampliaba la duración del privilegio exclusivo de los contratistas de 50 años (señalados en 1849) hasta 150; se eximía absolutamente de derechos a los materiales nacionales y extranjeros para el consumo de los caminos de fierro por el tiempo del privilegio.

Por otro lado, el gobierno no sólo otorgaría en forma gratuita las tierras necesarias que fueran de propiedad pública, sino que pagaría "lo que exceda de 50 pesos del valor de los terrenos de particulares que se ocupen en la forma que previene la citada ley de 18 de mayo de 1849 para la construcción del camino". Además, se comprometía una parte de los ingresos por derechos de importación de las aduanas marítimas al señalar que "El gobierno podrá disponer para los caminos de fierro y para la navegación interior del 2% de importación llamado de avería, de la manera que estimare más conveniente". Se invitaba a participar en el proyecto a capitalistas extranjeros que estuvieran dispuestos a sujetarse a las leyes mexicanas y los representantes diplomáticos mexicanos en Europa y los Estados Unidos fueron instruidos para que difundieran esta legislación en los mercados de capital.

En esta primera etapa de la política de concesiones los privilegios se asemejaban a los antiguos monopolios coloniales. Los contratos señalaban muy pocas reglas sobre cómo debía llevarse a cabo la empresa. Era claro que los decretos resultaban muy generales para proteger al gobierno de los abusos del concesionario. Sin embargo, sentaron las primeras bases para la formación de una política de concesiones.

IV. LAS CONCESIONES DE LÓPEZ DE SANTA ANNA Y COMONFORT, 1855-1857

La concesión hecha por Antonio López de Santa Anna a Hermanos Mosso y Cía., en 1855, y el traspaso que éstos realizan de su privilegio a Antonio Escandón el 4 de octubre de 1856, ratificado por el gobierno unas semanas después, muestran ya una etapa madura en la política de concesiones.

La primera de ellas, otorgada a Hermanos Mosso el 2 de agosto de 1855,²³ fue mucho más clara en sus exigencias que ninguna otra anterior. Contenía veinticuatro artículos muy específicos, en tanto que, por

²³ Antonio López de Santa Anna al Ministro de Fomento, Payno, *Decreto de 2 de agosto de 1855*, dado en el Palacio del Gobierno Nacional en México, AON, FF, vol. 4, exp. 97, sin folio.

ejemplo, el contrato con los acreedores del camino de Perote a Veracruz de 1842 sólo contenía once artículos. Se introducían varias modificaciones importantes: en primer lugar la empresa adquiriría derechos de propiedad sobre las minas que encontrase en la línea. Textualmente se señalaba:

las minas, criaderos de carbón de piedra y de sal, aguas, fósiles y demás materiales subterráneos explotables, que la empresa encontrare en las obras y excavaciones que haga en la línea y sus ramales, serán de su plena propiedad, con tal que se sujete en todo a las reglas prescritas en las Ordenanzas de Minería.²⁴

También se autorizaba a la compañía a utilizar formas diferentes de transporte, en las partes donde la construcción del camino férreo fuera difícil o imposible; y como complemento en el artículo dos se establecía que la empresa podría aprovechar los lagos y ríos que se encontraran sobre la línea, para establecer su sistema de comunicación pudiendo poner en ellos vapores o botes tirados por caballo, o cualquier otro medio de transporte.

A los extranjeros que aportaran más de quince mil pesos en la empresas, si les conviniera, se les ofrecía la ciudadanía mexicana (Artículo 14º). Respecto a los impuestos sobre todo lo que necesitara el ferrocarril desde su capital social hasta sus materiales, carruajes y demás implementos (casas, talleres, estaciones, etc.), estaban libres de toda clase de derechos y alcabalas "existentes hoy o que se decreten en lo sucesivo cualquiera que sea su clase o denominación" (Artículo 6º). Este punto era un privilegio muy atractivo para los inversionistas y representaba un fuerte sacrificio para el erario público. También se incluía una nueva cláusula estipulando que la hacienda pública recibiría el 10% de las utilidades.

Finalmente se incluyó un artículo que fue fuertemente criticado en donde se señalaba que:

Aunque caduque el privilegio por diferentes causas (especificadas en otro artículo), la compañía conservará la propiedad de todos sus valores y el privilegio exclusivo en toda la línea de ferrocarril que hubiese construido (Artículo 16º).

Las especificaciones sobre la propiedad de estos contratos refleja clara-

²⁴ *Ibid.*, artículo octavo.

mente el prominente lugar que ocupaba el concepto de la "propiedad privada" en el pensamiento liberal decimonónico como uno de los derechos inalienables del hombre, idea tomada del pensamiento político norteamericano y la revolución francesa.

Alexis de Tocqueville señaló en 1849 que "la revolución francesa, que abolió todos los privilegios y destruyó todos los derechos exclusivos, ha permitido la subsistencia de uno, el de la propiedad".²⁵ John Locke presentó la propiedad como un derecho natural al afirmar que cada hombre tiene en su propia persona una propiedad. Para el pensamiento occidental la propiedad desde entonces se convirtió en extensión del derecho del individuo a la vida y la libertad, y en este sentido formaría parte de la declaración de derechos de la mayor parte de las constituciones. En México, esta influencia se dejó sentir a través de Mora quien la transmitió a la generación de liberales del 57.

En 1856 el gobierno de Ignacio Comonfort, preocupado por las dificultades del ferrocarril, decide establecer una junta directiva de caminos de hierro ²⁶ que quedaría ampliamente facultada para que de acuerdo y conformidad con los poseedores legales de los privilegios concedidos, procediera a formar dentro o fuera de la República una compañía que continúe con la construcción de ferrocarriles. Lo más sobresaliente de este decreto fue la disposición de que con el producto del derecho que se establece por el arancel llamado Mejoras Materiales (que sustituyó al anterior de la "avería" de 2%), el gobierno aseguraba un rédito de 6% anual a los capitales que se invirtieran en la construcción, uso y conservación del camino de hierro.

Como resultado de las modificaciones que implicaba el decreto anterior y también debido a problemas financieros, la compañía de los hermanos Mosso cedió su privilegio al empresario industrial y minero Antonio Escandón el 29 de octubre de 1856. Aproximadamente un año después, a causa de descontento mutuo en cuanto a las condiciones de la concesión de los Mosso, el presidente Ignacio Comonfort en un nuevo decreto de 31 de agosto de 1857 hizo a Antonio Escandón titular de una nueva concesión que redefinía los derechos y obligaciones del contratista en términos menos liberales.²⁷

No obstante, desde el principio se criticó fuertemente la generosidad

²⁵ A. Tocqueville, *Recollections*, Nueva York, Meridian, 1959, pp. 10-11.

²⁶ Ignacio Comonfort a Manuel Siliceo, *Decreto de 1o. de febrero de 1856*. Dado en el Palacio Nacional de México, AGN, FF, vol. 5, exp. 106 bis, sin folio.

²⁷ Ignacio Comonfort a Manuel Siliceo, Secretario de Fomento, *Decreto de 31 de agosto de 1857*. Dado en el Palacio Nacional de México, AGN, FF, vol. 5, exp. 109, f. 13.

del contrato. Por una parte se limitaba la exención de impuestos a sólo 30 años —en la concesión anterior no tenía límite, sólo se decía “hoy y en lo futuro”. Se permitía a la compañía remitir al extranjero no sólo el costo de las importaciones de equipo y materiales, sino también cantidades hasta por 560 000 pesos anuales para amortización de los capitales contratados en el exterior y sus intereses, libres de derechos, por 25 años. Con esto el gobierno quería ayudar a la contratación de créditos en el exterior.

La mayor novedad para la política de concesiones residió en que el gobierno proporcionaría un subsidio indirecto al proyecto mediante la emisión de ocho millones de pesos en bonos de la construcción del camino de fierro de Veracruz a México, a 50 años con 2% de amortización anual, y 5% de interés cada año. Para el pago del principal y sus réditos se consign  “la mitad de 20 por ciento del derecho adicional de aduanas marítimas, que con el nombre de mejoras materiales, corresponde al Ministerio de Fomento; y que comenzar  a entregarse desde el 1  de septiembre del corriente año (1857).”²⁸

Asimismo, se introdujo otro elemento liberal muy importante al especificar que la empresa estaría en libertad de fijar las tarifas del ferrocarril. El artículo décimo primero del decreto de conces n establecía que

El propietario del privilegio fijaría la tarifa de precios que han de cobrarse por la conducción de pasajeros, efectos, ganados y demás dando el debido conocimiento al supremo gobierno para los fines conseqüentes.²⁹

Este tipo de medidas económicas (libertad de precios), derivaban de los postulados del liberalismo económico en los que la formación del precio se determina por el juego de la oferta y la demanda en condiciones de competencia; sin embargo, tratándose de un monopolio por 150 años parece que este artículo podría haber llegado a ser perjudicial para la población y fue acremente criticado. Finalmente, la nueva conces n aumentaba de 15 a 20% la participación del gobierno en las utilidades.

A pesar de las claras intenciones por parte del gobierno de controlar los derechos que otorgaba y las obligaciones que adquiría, la conces n fue sometida a una fuerte crítica tanto de liberales como de conservadores.

²⁸ *Ibid.*, f. 14.

²⁹ *Ibid.*, f. 14.

En principio sorprende que la duración de la concesión no tenga límite, pero además Escandón quedaba privilegiado para explotar las carreteras y los ríos que sirvieran como continuación del camino en tramos a través de los cuales era impracticable la vía del ferrocarril. El diario *El Siglo XIX* publicó una serie de artículos que debatían sobre este problema, centrándose en las generosas donaciones de terrenos, minas y ríos.

Sobre todo se censuraba el hecho de que se le entregaran al empresario libres de todo gravamen y en propiedad perpetua los terrenos necesarios para la vía y sus ramales, así como los yacimientos y minas.

Uno de los articulistas preguntaba: “supongamos que el privilegio caduca, ¿pierde el Sr. Escandón el derecho de propiedad perpetua de esos terrenos?, claro que no. Esta dificultad la salva el artículo décimo cuarto.” Este artículo disponía que todos los terrenos que legalmente hubiera adquirido la empresa, lo mismo que los edificios, etc., que constituyan el camino y sus ramales serían propiedad perpetua de los accionistas, pudiendo usar de ella en los mismos términos y bajo las mismas condiciones que se acostumbra respecto de cualquier otra propiedad, “aun cuando por las causas que más adelante se especificarán [incumplimiento, enajenación al exterior y otras] caduque el privilegio general, la empresa del ferrocarril conservará la propiedad y el uso de todos sus valores”.³⁰

El diario planteaba lo injusto que era que el gobierno sólo por concepto de auxilio a la construcción se endeudara en ocho millones de pesos, comprometiera la mitad del 20% de lo que produzcan las aduanas marítimas para mejoras materiales e hiciera toda clase de sacrificios fiscales para la construcción de 30 leguas de ferrocarril (ésta era la obligación del concesionario en una primera etapa de seis años) y todo sin que el supremo gobierno o el país, que costeaban con exceso la obra, tuvieran derecho a la propiedad de la misma.

El proyecto continuó enfrentándose a serios problemas generados por la inestabilidad política durante los años finales del decenio de 1850 y por la imposibilidad para hacer frente a los pagos estipulados en el contrato, en virtud de la debilidad del gobierno central. En la mayoría de los casos, el pago no se hizo (como en las aduanas de Yucatán y Campeche), a pesar de que se enviaron circulares a las aduanas marítimas instruyéndolas de que la mitad del 20% recaudado en dichas aduanas,

³⁰ Manuel Morales Puente. “Cuatro palabras acerca del negocio Escandón”, *El Siglo XIX*, alcance al núm. 3 263, 19 de septiembre de 1857, p. 1.

para mejoras materiales, conforme a la ordenanza de 21 de enero de 1850, pertenecía al Ministerio de Fomento y que

...en virtud de la presente aplicación y apropiación, la empresa del camino de fierro percibirá en las aduanas marítimas la expresada mitad, la cual en ningún evento, ni por ningún género de contrato, podrá dejar de ser exhibida por las causantes para la empresa del camino.³¹

El resto de la concesión se ciñó a la línea de las anteriores, sin embargo, con las directrices introducidas, se sentaron las líneas principales del tipo de concesiones que otorgarían los futuros gobiernos liberales de Juárez y Lerdo de Tejada.

V. LAS CONCESIONES DEL PRIMER GOBIERNO DE JUÁREZ, 1858-1861

El 17 de diciembre de 1857 los generales conservadores proclamaron el Plan de Tacubaya para exigir la derogación de una serie de leyes y la convocatoria a otro congreso constituyente. Como Ignacio Comonfort se adhirió al plan pero fue después sustituido en la presidencia por Félix Zuloaga, Benito Juárez, en su calidad de ministro de la Suprema Corte de Justicia, asumió la presidencia de la República el 19 de marzo de 1858 y declaró restablecido el orden. Sin embargo, las fuerzas se alinearon en uno y otro bando y se desató la guerra civil.

Durante los siguientes tres años la rebelión hizo imposible continuar con los trabajos de construcción del ferrocarril. La destrucción física, aunada a la incapacidad del nuevo gobierno para cumplir con el pago de intereses sobre los bonos ferrocarrileros, provocaron que la compañía suspendiera el trabajo: los plazos no se cumplirían mientras el gobierno no observara los términos acordados.³²

Los gobiernos conservadores de la ciudad de México intentaron lograr que la compañía continuara el trabajo y en febrero de 1859 se creó una comisión que estudiara los problemas de la concesión de 1857 e hiciera las recomendaciones pertinentes. La comisión tuvo un resultado limitado

³¹ Manuel Siliceo, *Circular de 2 de septiembre de 1857*, Secretaría de Hacienda, México, AGN, FF, vol. 5, exp. 109, f. 57.

³² Don Antonio Escandón presentó un balance de los pagos que el gobierno debería haber realizado y no había hecho, y planteaba que la compañía tenía derecho a ser indemnizada. Carta de Escandón al Ministerio de Fomento, 9 de julio de 1858, AGN, FF, vol. 5, exp. 109, f. 123.

ya que no pasó de proponer algunas modificaciones que favorecían aún más a la compañía Escandón del ferrocarril mexicano. El principal punto fue que se cedió a la compañía la mitad de las tierras baldías de Sonora y Tehuantepec que habían sido adjudicadas a los acreedores de la Deuda Jecker, para que la compañía pudiera a su vez explotarlo y con ello proporcionar capital para el ferrocarril.³³

Por su parte, el gobierno de Juárez en Veracruz había decretado que todos los recursos disponibles, principalmente los que se pudieran obtener en las aduanas marítimas, se dedicaran al esfuerzo de la guerra. Por lo anterior, los arreglos realizados en estos años tuvieron muy pocas consecuencias prácticas.

Cuando el gobierno liberal encabezado por Juárez retornó a la ciudad de México en enero de 1861, se restablecieron los contactos con la compañía de Antonio Escandón y ante presiones crecientes tanto de Veracruz como de México, se procedió a preparar una nueva concesión para el ferrocarril a Veracruz y el Pacífico. El 5 de abril de 1861, en uso de las facultades de que se hallaba investido, Juárez firmó e hizo público el nuevo decreto de concesión a Antonio Escandón para la construcción de la anhelada vía.³⁴

La nueva concesión reflejaba claramente las concepciones de los liberales puros sobre el desarrollo económico. Esta concesión fue una de las medidas de política económica más liberal de todo el periodo estudiado. El convenio tendía a lograr un acuerdo más generoso con el empresario, aunque de hecho no contenía cambios radicales.

Se ratificaba la propiedad perpetua sobre los terrenos que necesitara el ferrocarril (Artículo 5°), las minas y yacimientos subterráneos y la explotación exclusiva de ríos y lagos (Artículo 9°). Se mantenía la libertad para fijar tarifas de transporte (Artículo 11°). También se ofrecía protección del gobierno contra las reclamaciones sobre el tramo Veracruz—San Juan y contra las demandas de los acreedores de la Deuda Jecker (Artículos 15° y 41°).

Respecto al impuesto para mejoras materiales que se cargaba en las aduanas marítimas, éste se aumentó de la mitad del 20% que se cobraba de acuerdo a la concesión de 1857, a 20%. Estos pagos no se entregarían en las aduanas como se había venido haciendo, sino que el Ministerio de Fomento emitiría cupones que sustituirían al numerario del impor-

³³ Propuesta de la Comisión del ferrocarril a Miguel Miramón, sin fecha, AGN, FF, vol. 6, exp. 117, f. 14.

³⁴ Benito Juárez a Ignacio Ramírez, Ministro de Fomento *Decreto de 5 de abril de 1861*. Dado en el Palacio Nacional de México, AGN, FF, vol. 8, exp. 128, f. 8.

tador al pagar en las aduanas (Artículo 20°). También se especificó un impuesto adicional sobre las importaciones de 15% a pagar con acciones de la compañía ferroviaria (Artículo 40°).³⁵ Con esto Juárez parecía intentar que el gobierno tuviera una mayor participación en la empresa. Otra modificación que se hizo al contrato reducía a 50 años el periodo en que las propiedades de la empresa estarían exentas del pago

de toda clase de derechos, peajes e impuestos decretados hasta hoy o que en adelante se decretaren por cualquier autoridad de la República, sea cual fuere la clase, denominación o destino de dichos impuestos. El camino mismo no podrá ser gravado con ningún género de impuesto durante el espacio de cincuenta años... (Artículo 6°).

Esta cláusula ponía en práctica la idea de los economistas clásicos de que la actividad económica de los individuos y las empresas debiera estar libre de restricciones arancelarias y fiscales que obstaculizaran su operación.

Por último, el Supremo Gobierno concedía como premio a la empresa la mitad de los terrenos baldíos que se habían reservado en los contratos de apeo y deslinde elaborados respecto a Sonora con los señores Juan B. Jecker y Cía.,

...para que la empresa pueda dar los terrenos que le convenga a los trabajadores nacionales y extranjeros que quieran colonizarlos. La empresa reglamentará las concesiones que haga a los trabajadores, sometiendo a la previa aprobación del gobierno los reglamentos a que ellos deban sujetarse: para que la traslación de dominio quede plenamente atestada, se extenderá una escritura solemne (Artículo 41°).

El empresario también logró que el gobierno renunciara a su participación de 20% sobre las utilidades que se había decretado en 1857. Se renunciaba a ello para destinar ese producto a la amortización del capital de los ocho millones de pesos en bonos y cuando esto concluyera, se cedía a la misma compañía (Artículo 28°).

³⁵ Sobre este ajuste en los recursos que se destinarían al pago de capital e intereses para el ferrocarril, se expidió otro decreto reglamentando el nuevo impuesto. Benito Juárez a Francisco P. Gochicoa, Oficial Mayor de Hacienda, *Decreto de 8 de abril de 1861*. Dado en el Palacio Nacional de México, AGN, FF, vol. 8, exp. 128, f. 8.

En general, la concesión era más generosa que en el pasado porque el gobierno de México quedaba más comprometido económicamente a llevar a cabo la empresa que en ninguna ocasión anterior. Intervenia mediante un subsidio directo en forma del impuesto de mejoras materiales y otro indirecto con el derecho adicional del quince por ciento que se pagaba en acciones de la empresa ferrocarrilera.

Con esto, las autoridades daban muestra del elevado valor que atribuían a los beneficios económicos del ferrocarril. Era su posibilidad de encauzar a México por el camino del progreso y la civilización. Con este proyecto parecía que los liberales puros podrían al fin aplicar sus ideas económicas en condiciones más propicias; sin embargo, no era tiempo aún.

V. LAS CONCESIONES DE MAXIMILIANO DE HASBURGO, 1863-1867

Antonio Escandón, a pesar de sus tratos con los gobiernos liberales, apoyó el ofrecimiento de la corona de México al archiduque Maximiliano de Habsburgo. Así que después de intercambiar correspondencia con los ministros y el Emperador se acordó formar una nueva empresa a la cual se le otorgaría una nueva concesión.³⁶

Para el gobierno de Maximiliano la línea de ferrocarril era muy importante por lo que rápidamente se presentó al Emperador un informe de la situación del ferrocarril³⁷ que sugería una revisión completa para lograr condiciones más razonables para el país. Sin embargo, proponía que no se privase a Escandón de la concesión, aunque la evidencia también sugiere que para reconocerla el gobierno imperial exigía modificaciones.

Ante la imposibilidad de reunir capital en México, se hizo evidente que habría que formar una compañía en el extranjero. Ésta fue constituida en Londres el 19 de agosto de 1864 por Antonio Escandón quien unió las dos compañías que operaban los tramos construidos hasta entonces entre Veracruz y Orizaba por una parte y entre Puebla y México por otra. Escandón cedía su concesión, sólo de la parte entre México y Veracruz, a la nueva Compañía Imperial del Ferrocarril Mexicano.

³⁶ Carta de Antonio Escandón a Maximiliano, Londres 10. de mayo de 1864, AGN, FF, vol. 27, exp. 2, f. 52.

³⁷ Subsecretaría de Fomento, "Documentos relativos al camino de fierro de esta capital a Veracruz que remite a S. M., el Emperador el Subsecretario de Fomento, años 1863 y 1864", México, sin fecha, AGN, FF, vol. 8, exp. 172, sin folio.

El consejo directivo lo integraron Antonio Escandón (México), H. H. Gibbs (Londres), R. V. Cracfor (Londres), James Stewart Hodgson (Londres), George Lewis Monck Gibbs (Londres), Augustus Sillen (Londres), G. Baden Crawfley (Londres) y William Lloyd (Westminster). Escandón, con el 29.5% de las acciones, era el socio mayoritario.³⁸

En estas condiciones, el gobierno de Maximiliano, en Decreto de 23 de enero de 1865, sancionó la cesión del privilegio de Escandón a la nueva compañía imperial e introdujo algunas modificaciones a la nueva concesión que la hacían menos liberal.³⁹ Entre ellas, las más importantes exigidas por el gobierno en el nuevo contrato pueden resumirse así: i) la reducción de la perpetuidad de la concesión a 65 años, al término de los cuales el gobierno tenía opción exclusiva de comprar la compañía en el precio de diez veces la utilidad media del ferrocarril en los últimos veinte años; ii) una limitación en la construcción de ramales, iii) la reducción de la exención de impuestos de importación de 50 a 10 años, y iv) el derecho del gobierno a negociar las tarifas máximas de carga. El imperio introdujo, pues, una política de concesiones más restrictiva sobre los aspectos importantes de la posición liberal: los precios, los importantes de la posición liberal: los precios, los impuestos y la duración del privilegio.

VII. LAS CONCESIONES DE JUÁREZ Y LERDO DE TEJADA DESPUÉS DE LA RESTAURACIÓN DE LA REPÚBLICA, 1867-1876

Cuando Juárez entró por segunda vez en la ciudad capital de la república el 15 de julio de 1867, después de la lucha por preservarla, los liberales seguían otorgando una alta prioridad al ferrocarril. Por ello habiendo hecho una consideración acerca de la situación del ferrocarril el gobierno decidió perdonar a la compañía que poseía la concesión por haber cooperado con el imperio, y el 27 de noviembre de 1867 emitió un nuevo decreto de concesión para la vía de fierro entre Veracruz y Acapulco u otro puerto del Pacífico, a favor de Antonio Escandón.⁴⁰ En éste, se ratificaba el privilegio anterior y sobre la misma línea general se mantenían varias medidas tomadas por el gobierno imperial, como

³⁸ Maximiliano de Habsburgo, *Decreto de 23 de enero de 1865, al subsecretario de Fomento*. Dado en el Palacio Imperial de México, AGN, FF, vol. 8, exp. 134, sin folio.

³⁹ Folleto de Constitución de la Compañía Imperial del Ferrocarril Mexicano, Londres 19 de agosto de 1864, AGN, FF, vol. 8, exp. 130, ff. 4-26.

⁴⁰ Dublán Manuel y Lozano José Ma. *Legislación Mexicana*, Imprenta de Dublán y Chávez, México, 1876, tomo X, pp. 137-47.

el término de 65 años al privilegio, y la determinación de las tarifas máximas para el transporte de carga y pasajeros. Las mercancías de producción nacional tendrían un descuento de 40% y el correo sería transportado gratuitamente.

Esta nueva ley fue en general favorable para la empresa y siguió los lineamientos de 1857 y 1861 respecto a propiedad privada de terrenos e instalaciones y la remisión de fondos al extranjero para pagos del capital. En realidad, Juárez, tanto en 1861 como en 1867 se mostró dispuesto a la terminación del ferrocarril poniendo la utilidad por encima de situaciones políticas.

La concesión de 1867 generó inevitablemente una gran polémica sobre si se debían modificar los términos del contrato, sobre todo en las partes referentes a las tarifas máximas (que se consideraban muy altas) y la ruta seguida que al parecer no pasaría por la ciudad de Puebla.⁴¹ El debate llegó a tal punto que el 11 de noviembre de 1868 los conservadores y el grupo porfirista, dirigidos entre otros por Manuel María Zamacona y Manuel Payno, lograron que el Congreso pasara un decreto que no era una concesión sino que sólo modificaba algunos puntos de la de 1867. Los cambios reducían levemente la liberalidad de la concesión en vista de que en lugar de otorgar un monopolio absoluto, el gobierno accedió únicamente a no subsidiar cualquier nueva línea a lo largo de la misma ruta. Los plazos de terminación de la obra fueron ampliados y se lograron mayores descuentos en el transporte para el gobierno. Finalmente se estrechaba la supervisión de las obras y actividades financieras de la empresa por parte del gobierno de Juárez.⁴²

Estos debates lograron introducir medidas más estrictas de control, aunque de hecho el compromiso de 1868 aumentó muy poco las obligaciones a la Compañía. En los años siguientes hasta la muerte de Juárez, el gobierno vigiló más de cerca las actividades de la empresa. Después de la muerte del presidente indio lo sucedió Sebastián Lerdo de Tejada por medios constitucionales, y el gobierno legítimo de la república parecía por fin prometer estabilidad.

Después de varias décadas de ardua lucha, el ferrocarril de México a Veracruz se inauguró el 1º de enero de 1873 con un viaje especial en el que participaron las principales personalidades del país incluyendo al presidente Lerdo de Tejada.⁴³

⁴¹ Calderón, *Historia Moderna de México, República Restaurada, Vida Económica*, pp. 622-55.

⁴² Dublán y Lozano, *Legislación X, op. cit.*, pp. 454-57.

⁴³ *El Siglo XIX*, núm. 10 222, 2 de enero de 1873, México, p. 3.

En vista de que había desacuerdo en cuanto a varios aspectos, especialmente las tarifas, en marzo de 1872 la compañía solicitó que el asunto se resolviera por arbitraje.⁴⁴ Sin embargo, en abril de 1873 el Ministro de Fomento Balcárcel remitió un acuerdo al Congreso para su ratificación en el que el gobierno de Lerdo de Tejada aceptaba modificar algunos de los puntos de la concesión. Por el nuevo acuerdo se fijaban nuevas tarifas más bajas y se estipuló que el gobierno pagaría el subsidio en efectivo en vez de en bonos oficiales. La duración del monopolio se ampliaba otra vez a 99 años y se permitió a la empresa construir un muelle en Veracruz.⁴⁵

Este periodo de la administración de Lerdo completó nueve años de gobiernos liberales más o menos estables; en ellos se observa continuidad en la política económica en general y en la de concesiones en particular; las administraciones de Juárez y Lerdo lograron reclutar hombres competentes, lo cual se reflejó en una leve expansión de la economía. Buscando crear una economía de mercado completaron el primer ferrocarril de México, extendieron la red de carreteras, iniciaron proyectos de desagüe y canales y financiaron el mejoramiento de las puertos, todo, por supuesto, en escala modesta. La política económica de la última administración de Juárez y la del gobierno de Lerdo, fue esencialmente liberal y progresista.

VIII. CONCLUSIONES

Se ha intentado situar en perspectiva histórica el desarrollo de algunos aspectos de la política económica de los gobiernos mexicanos a mitad del siglo pasado. Al estudiar la política de concesiones ferrocarrileras ha sido posible observar que constituye un buen indicador de cómo los hombres de la época pensaban construir una nueva sociedad. Este tipo de decretos constituían parte de las herramientas de que disponían los gobiernos para llevar adelante sus funciones. Las concesiones y los privilegios forman parte de los instrumentos de la política económica y tanto para Lucas Alamán como para Mora, Juárez, Ocampo o Lerdo de Tejada las concesiones eran una de las medidas concretas que podían tomarse para llevar a cabo el plan liberal de un desarrollo amplio mediante el *laissez faire*.

En las concesiones estudiadas entre 1848 y 1876 no existen realmente

⁴⁴ Carta Blas Balcárcel, Ministro de Fomento al Congreso de la Unión, 2 de abril de 1873. AGN, FF, vol. 27, exp. 68, sin folio.

⁴⁵ Dublán y Lozano, *Legislación XII*, *op. cit.*, pp. 433-38.

diferencias de fondo; tanto los gobiernos liberales como los conservadores se percataban de que, dadas las condiciones del país, los privilegios no podían ser menores a los que de hecho se otorgaron.

La naturaleza de las concesiones no difería grandemente entre las que otorgaron los conservadores y los liberales porque en materia económica ambos grupos eran considerados tributarios de la teoría económica liberal clásica, lo mismo que, en grados diversos, de la política liberal impulsada por la corona española durante la segunda parte del siglo XVIII. El pensamiento económico de Lucas Alamán difícilmente puede entenderse como un repudio al liberalismo en favor de concepciones más mercantilistas. Al igual que los liberales, sus oponentes conservadores también aceptaban el hecho económico fundamental de la sociedad mexicana del siglo XIX, que era predominantemente rural y agrícola. Era evidente para los conservadores que sus propios intereses estaban estrechamente ligados a las teorías y políticas modernas. Ciertamente que los conservadores fueron siempre más sensibles a la tradición y a la experiencia pasada que la doctrina liberal, aunque de ninguna manera excluían a esta última.

Este enfoque se descubre tanto en los esfuerzos realizados por Lucas Alamán para impulsar la industria por medio del Banco de Avío, como posteriormente en las concesiones de ferrocarriles. Esta idea de Alamán de lograr que el Estado fomentara directamente la industria coincide con la visión de Juárez de que el Estado debería intervenir más activamente en los proyectos económicos. Se diría que ambas posiciones se apartan de los principios del *laissez-faire*, no obstante son coincidentes.

Ambos grupos buscaban el progreso utilizando los mismos medios, la ciencia, la tecnología y el capital extranjero, sin embargo, la sociedad que con estos medios se construiría era concebida en forma completamente diferente.

En consecuencia, puede afirmarse que a pesar de los cambios de gobierno, existe una línea de continuidad en las concesiones ferrocarrileras durante el periodo estudiado que presenta sin embargo, algunas variaciones.

No es sino hasta 1849 cuando se empiezan a dar las primeras bases legales para que el gobierno pudiera otorgar concesiones ferrocarrileras. Los contratos firmados con anterioridad tenían todavía un mercado corte colonial. Las facultades otorgadas a Herrera en 1849 fueron la base de la concesión de Comonfort en 1857 que puede considerarse como la primera de las concesiones maduras de los gobiernos mexica-

nos, en el sentido de que fue mucho más específica y acabada que las anteriores.

La legislación de 1857 señaló ya una modificación en la política anterior. El gobierno se comprometía a dar apoyo económico considerable y participar en el proyecto mediante una emisión de bonos cuyo interés sería pagado empleando los fondos recaudados por concepto de impuesto para mejoras materiales.

La concesión del gobierno de Juárez en 1861 puede considerarse como la más liberal a la vez que convertía al gobierno en accionista. Sin embargo, como el mismo Juárez aceptara, éstas eran medidas extraordinarias justificadas por la situación del país que hacía que los inversionistas mexicanos no arriesgaran sus capitales en la empresa. Las modificaciones realizadas en 1861 tendían a lograr un acuerdo más generoso con el empresario, pero no contenían cambios profundos.

El imperio introdujo una política más restrictiva al reducir el término del privilegio a 99 años y al intervenir en la fijación de las tarifas de transporte. El gobierno de la República Restaurada en 1867 elaboró una nueva legislación que ratificaba varias medidas instrumentadas por el gobierno de Maximiliano, particularmente la referente a las tarifas, pero también redujo a 65 años la duración de la concesión.

En 1873 el gobierno de Lerdo de Tejada renovó la actitud favorable hacia el proyecto. El ministro de fomento Blas Balcárcel estableció un nuevo tipo de relaciones con la empresa que fortaleció la política emprendida desde Comonfort y Juárez, manteniéndola sobre la misma línea liberal sin cambios sustanciales.

La política de concesiones se estructuró, pues, con muchas irregularidades, desde las primeras formas rudimentarias hasta convertirse en complejos documentos que trataban de especificar claramente cómo debían establecerse las bases materiales de la sociedad mexicana que los hombres de esa generación trataban de crear.

FUENTES

A. *Primarias*

Archivo General de la Nación (AGN).

Ramo de Fomento

— Ferrocarriles

— Caminos

- Cuentas
- Minería
- Notas diplomáticas
- Correspondencia de diversas autoridades.

B. Secundarias

- Aguilar Monteverde, Alonso, *Dialéctica de la Economía Mexicana*, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1976.
- Bazant, Jan, "Desamortización y nacionalización de los bienes de la iglesia", en *La Economía Mexicana en la Época de Juárez*, Sep-setentas, núm. 236, México, 1976.
- Blázquez Domínguez, Guillermina, *Miguel Lerdo de Tejada, Un Liberal Veracruzano en la Política Nacional*, Tesis doctoral, sin publicar. El Colegio de México, CEH, México, 1977.
- Civeira Taboada, Miguel y Bribiesca, Ma. Elena, *Guía Descriptiva de los ramos que constituyen el Archivo General de la Nación*. AGN, México, 1977.
- Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus Críticos*, Ed. Hermes, México, 1965.
- , *Historia Moderna de México*, Ed. Hermes, México, 1965.
- Díaz y Díaz, Fernando, *Santa Anna y Juan Alvarez frente a frente*, Sep-setentas, núm. 33, México, 1972.
- Dublán, Manuel y Lozano José Ma., eds., *Legislación Mexicana*, Imprenta de Dublán y Chávez, México, 1876.
- Eco del Comercio*, Diario Mercantil de Puerto de Veracruz, varios números.
- El Siglo XIX*. Diario de la Ciudad de México, varios números.
- Flores Caballero, Romeo, "Etapas del desarrollo industrial", en *La Economía Mexicana en la Época de Juárez*, Sep-setentas, núm. 236, México, 1976.
- Florescano, Enrique y Lanzagorta Ma. del Rosario. "Política Económica Antecedentes y consecuencias", en *La Economía Mexicana en la Época de Juárez*, Sep-setentas, núm. 236, México, 1976.
- Fuentes Mares, José, *Juárez y los Estados Unidos*. Libro Mex Editores, México, 1961.
- González, Luis, "La era de Juárez", en *La Economía Mexicana en la Época de Juárez*, Sep-setentas, núm. 236, México, 1976.
- Gresham Chapman, John, *La Construcción del Ferrocarril Mexicano (1837-1880)*. Sep-setentas, núm. 209, México, 1975.

- Gurría Lacroix, Jorge, *Bibliografía Mexicana de Ferrocarriles*. Biblioteca Técnica Ferrocarrilera, México, 1956.
- Hale, Charles, A., *El Liberalismo Mexicano en la Época de Mora 1821-1853*. Siglo XXI, ed. México, 1972.
- Laski, Harold, J., *El Liberalismo Europeo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- López Cámara, Francisco, *La Génesis de la Conciencia Liberal en México*, El Colegio de México, México, 1954.
- , *Origen y Evolución del Liberalismo Europeo*, UNAM, México, 1962.
- , *La Estructura Económica y Social de México en la Época de la Reforma*, Siglo XXI, ed., México, 1962.
- Miranda, José, “El liberalismo mexicano y el liberalismo europeo”, *Historia Mexicana*, núm. 8, México, 1959.
- Pletcher D. M. “The Building of the Mexican Railway”, *Hispanic American Historical Review*, 30, 1950.
- Rees, Peter, *Transporte y Comercio entre México y Veracruz, 1519-1910*, Sep-setentas, núm. 304, México, 1976.
- Reyes Heróles, Jesús, “Continuidad del Liberalismo Mexicano”, en *Plan de Ayutla*, UNAM, México, 1954.
- Ricardo, David, *Principios de Economía Política y Tributación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- Riva Palacio, Vicente, (ed.) *México a través de los Siglos*, Ed. Citlaltépetl, México, 1972.
- Secretaría de la Presidencia, *Benito Juárez. Documentos, Discursos y Correspondencia*. Ed. Libros de México, S. A., México, 1974.
- , *México a Través de los Informes Presidenciales. Los Mensajes Políticos*, Tecno-Graphic, S. A., México, 1976.
- Sierra, Justo, *Juárez, su Obra y su Tiempo*, UNAM, México, 1956.
- Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Penguin Books, Londres, 1976.
- Tocqueville, Alexis de, *Recollections*, Meridian, Nueva York, 1959.