

Alcornoque Traducción de
GRACIELA SALAZAR
COLUMBIA UNIVERSITY
JOSE R. RODRIGUEZ

ROBERT A. POTASH

EL BANCO DE AVÍO DE MÉXICO

El fomento de la industria, 1821-1846



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

XI. LA ÉPOCA PROTECCIONISTA, 1837-1846

LA AYUDA del gobierno a las industrias del país no se limitó al capital que esporádicamente les suministró el Banco de Avío; ni la desaparición de este instituto significó el fin de los organismos específicamente establecidos para fomentar el desarrollo industrial. En la década anterior a la guerra con Estados Unidos se utilizaron, en progresión creciente, otros estímulos en forma de exenciones de impuestos y protección arancelaria, como complemento a la obra iniciada por el Banco. Y cuando éste desapareció definitivamente, en septiembre de 1842, se creó una nueva institución llamada Dirección de Industria, para asumir algunas de las funciones del organismo extinto, a la vez que otras nuevas que reclamaba el crecimiento de diversas industrias.

El uso de exenciones de impuestos para proteger a las empresas industriales siguió aproximadamente el modelo establecido en la primera década de independencia. Por disposición legislativa, los productos de determinadas industrias del país, como textiles, papel, hierro y loza de barro podían circular sin pagar las alcabalas ni otros impuestos.¹ Sin embargo, hay una diferencia entre las exenciones otorgadas después de 1836 y las anteriores. Antes, la autoridad del gobierno federal para abolir los impuestos establecidos por los Estados había sido objetada y, en consecuencia, el Congreso había decretado exenciones únicamente para el Distrito y Territorios federales;² pero la transición de la forma de gobierno federal a la central capacitó a la legislatura nacional para hacer extensivas las exenciones a todo el país. Es cierto que en el pasado algunos Estados habían dispuesto que quedaran exentos de alcabalas los productos del país, pero con ciertos descuentos calculados a favorecer a los artesanos y a los productores de materias primas de sus respectivas circunscripciones territoriales.

De hecho continuó la tendencia de los departamentos gubernamentales.

¹ Leyes de 23 de mayo de 1837, 26 de octubre de 1842 y 4 de marzo de 1843, en *Legislación Mexicana*, editada por don Manuel Dublán y don José María Lozano (México, 1876-1904), III, 407; IV, 315, 364. Ley de 22 de diciembre de 1843, en *Memoria del Secretario... de Justicia e Instrucción Pública, leída... en enero de 1844* (México, 1844), p. 81.

² Ver *supra*, cap. II.

mentales (que sustituyeron a los Estados en el sistema centralista), a establecer distinciones contrarias a los tejidos mexicanos que se producían fuera de sus límites, y debido a esto en 1837 se decretó la exención de carácter nacional, tan importante para las nuevas industrias. Apenas el año anterior, don Esteban de Antuñano, dueño de la que seguía siendo la fábrica de hilados más grande del país, se había quejado de que los artículos hechos en Puebla estaban sujetos, en algunos departamentos, a derechos alcabalarioros más altos que los artículos extranjeros. Como consecuencia, decía, él se veía obligado a vender sus productos principalmente en la ciudad de México, donde estaban libres de todo impuesto.³

Para eliminar tales barreras interiores al comercio de productos textiles, y para colocarlos en mejores condiciones de competir con los similares del extranjero, se expidió la ley del 23 de mayo de 1837, de acuerdo con la cual, la exención de todos los impuestos de que antes habían disfrutado los tejidos de algodón, lana y seda únicamente en el Distrito Federal, se hacía extensiva a toda la República y aplicable también al algodón y a los hilados de algodón.⁴

Para evitar que los tejidos extranjeros se aprovecharan de este privilegio, se estableció un sistema de inspección sobre las industrias del país. Cada fabricante debería informar al recaudador de alcabalas de su jurisdicción el número exacto de telares y husos que tuviera, y las clases bien definidas y cantidades de efectos que fabricara; y debería permitir a los empleados recaudadores hacer inspecciones periódicas en su establecimiento, para verificar la información. Todos los artículos deberían llevar el sello de su fabricante, y tendrían que ser sellados de nuevo por el recaudador de alcabalas con objeto de que continuaran circulando con toda libertad.⁵

Este reglamento estorbaba, pero no eliminaba por completo, el tráfico fraudulento de tejidos extranjeros disfrazados de nacionales. Se supo de algunos fabricantes ubicados cerca de las fronteras del país, que "nacionalizaban" los artículos importados, estampándoles sus propios sellos; en otros casos se encon-

³ Breve memoria del estado que guarda la fábrica... *Constancia Mexicana y la industria de este ramo*, por Antuñano (Puebla, 1837), pp. 12 ff.

⁴ Ley del 23 de mayo de 1837, artículo 2, Dublán y Lozano, *op. cit.*, III, 407.

⁵ Reglamento de la Secretaría de Hacienda, 23 de mayo de 1837, en DG el 13 de junio de 1837.

traron tejidos extranjeros transitando con sellos de fábricas que no existían.⁶

Igualmente molesto para la industria veracruzana el hecho de que algunos departamentos intentaban cobrar impuestos sobre la venta de tejidos del país sobre las materias primas que entraban en su manufactura, a pesar de la prohibición explícita de la ley del 23 de mayo de 1837. La asamblea de Puebla acordó en 1844 un impuesto de tránsito sobre los tejidos fabricados fuera de su departamento y sobre el algodón despepitado que por él pasara. En el mismo año, la legislatura de Veracruz estableció un impuesto de cincuenta centavos por cada cien libras (46 kg) de algodón sin semilla que se introdujera en las poblaciones donde había fábricas, ya fuese que procediera del mismo departamento o de otro. El impuesto de Veracruz tenía fines recaudatorios, no de protección a los fabricantes locales como el de Puebla; pero de todos modos era una violación a la ley de 1837. Los representantes de los manufactureros protestaron contra estas medidas departamentales, y el Consejo de Gobierno, al que el Ejecutivo pidió su opinión, le sugirió que las declarara nulas.⁷

Sin embargo, el asunto de los impuestos locales no se resolvió del todo. La caída del sistema centralista y la restauración de los departamentos a su condición de Estados, en 1846, trajo una nueva ola general de alcabalas aplicadas con calculada parcialidad. La discusión de este asunto está fuera del campo del presente estudio; pero podríamos decir que uno de los problemas más molestos que tuvo que afrontar el gobierno federal después de la guerra con Estados Unidos consistió en evitar que las autoridades estatales utilizaran sus facultades impositivas en perjuicio de las industrias nacionales.⁸ El criterio mío y estrechamente localista que había caracterizado a las tácticas económicas de los gobiernos estatales en los primeros diez años de independencia, parecía haber cambiado muy poco en las dos décadas siguientes.

Mucho más importante para la industria nacional y para el país en general que el asunto de la exención de alcabalas, era el de

⁶ Manuscritos en AGN, Ind. 1841-1843, exps. 94, 103.

⁷ Manuscritos en el Archivo de la Cámara de Senadores, XLVIII, exp. 601.

⁸ *Memoria de la Dirección de Colonización e Industria: Año de 1849* (México, 1850), p. 13. Pablo Macedo en *La evolución mercantil. Comunicación y obras públicas. La hacienda pública: tres memorias que dan idea de una parte de la evolución económica de México* (México, 1905), p. 70, hace notar que los distinguos económicos entre Estados persistieron durante todo el siglo XIX.

La aprobación de esta ley tuvo gran importancia, porque sentó el principio de que las industrias textiles de nuevo tipo, todavía en su infancia, deberían tenerse exclusivamente a las materias primas que produjera el país. Los tejidos de algodón a este principio, los propietarios de las nuevas fábricas de hilados le prestaron su apoyo, porque tal vez vieron en los cultivadores de algodón un aliado político que los podría ayudar a conseguir legislación favorable a sus propios intereses.¹² Estos manufactureros, según párese, no pensaron entonces en la posibilidad de que, al ligar el crecimiento de su industria al de los cultivos de algodón, podían estarse creando ataduras para ellos mismos.

El segundo paso hacia el establecimiento de un mercado íntegramente protegido para la industria nacional del algodón se dio en marzo de 1837, cuando el gobierno, ejerciendo los poderes limitados que le delegó la legislatura el 19 de septiembre de 1836 para revisar las leyes aduanales existentes, promulgó un decreto que accedía a todas las peticiones de los prohibicionistas más radicales. Conforme a los términos de esta ley, un año después de su publicación quedaría absolutamente prohibida la importación de toda clase o tipo de hilados extranjeros y la de tejidos ordinarios de algodón.¹³

La buena disposición del gobierno para adoptar tales medidas requiere explicación. Tradicionalmente, el Poder Ejecutivo se había opuesto a prohibir la importación de tejidos ordinarios de algodón. Especialmente el Ministro de Hacienda había resentido las implicaciones fiscales de tal medida y no había estado dispuesto a aceptar una pérdida de recaudaciones que se calculaba en varios millones anuales. ¿Por qué, pues, el gobierno cambió por completo su actitud en marzo de 1837?

La intención original de los funcionarios responsables de la revisión arancelaria no parece haber sido prohibir los tejidos ordinarios ni todas las variedades de hilados. En realidad, en los últi-

Ruiz, de Veracruz, propietario de un negocio de despepite de algodón que había recibido un préstamo del Banco de Avío.

¹² Véase *Exposición respetuosa que los que suscriben elevan a las soberanas cámaras de la unión sobre la prohibición de artefactos gordos de algodón extranjeros*, opiniones de don Esteban de Antuñano y don Gumersindo Saviñón (Puebla, 1835), pp. 10-11.

¹³ Ley del 11 de marzo de 1837, Dublán y Lozano, *op. cit.*, III, 303-322. Los "tejidos ordinarios de algodón" fueron después definidos como tejidos de algodón lisos o labrados, blanqueados o sin blanquear, estampados o teñidos, que tengan menos de treinta hilos por cuarto de pulgada (española) (0.0233 m) en ambas direcciones.

⁹ Ver *supra*, caps. II, IV, VII.

¹⁰ El algodón en rama, cuya entrada permitía la ley de 1827, quedó prohibido por la ley del 22 de mayo de 1829; pero partes de esta ley habían sido suspendidas por las leyes del 6 de abril y del 16 de octubre de 1830.

¹¹ Sesión del 16 de abril de 1836, informe en el *DG* del 26 de abril de 1836; ley del 9 de agosto de 1836, *op. cit.*, de Dublán y Lozano, III, 191. Entre los siete diputados que apoyaron esta iniciativa estaba don Luis

mos meses de 1836 prevalecía la impresión de que hasta reducirían los impuestos fijados a tales artículos. En sus oros eran los temores de los intereses algodoneros y, en este respecto, que hicieron presión sobre el Congreso para que limitara la autoridad dada al Ejecutivo para revisar las leyes aduanales.¹⁴ Y, en efecto, se presentó una moción al Congreso, que logró el apoyo del Comité de Industria, en el sentido de prohibir cualquier cambio en los derechos asignados por la ley actual a los hilados de algodón y a los tejidos ordinarios de algodón.¹⁵ Mas fue innecesario dar curso a esta moción, en vista de la decisión del gobierno, contenida en el decreto del 11 de marzo de 1837, de poner los artículos en cuestión en la lista de los prohibidos.

La explicación de este cambio fundamental en la política parece estar en la creciente influencia de los nuevos industriales en la conducción de los asuntos públicos.¹⁶ Los cambios de personal que acompañaron a la implantación de la nueva Constitución centralista, adoptada formalmente en diciembre de 1836, colocaron en puestos importantes a simpatizadores de las aspiraciones de los industriales. En el Consejo de Gobierno, renovado en el mes de enero, el miembro más prominente era don Lucas Alamán, cuya convicción sobre la necesidad de proteger a la industria algodонера, firmemente expresada en el pasado, había sido reforzada últimamente por su participación personal en una gran fábrica de hilados de algodón.¹⁷ Por tanto, parece razonable creer, aunque

faltan pruebas explícitas, que Alamán, junto con otros manufactureros, influyó para persuadir al presidente don Justo, Corro y al Ministro de Hacienda a que adoptaran la nueva política. La tarea puede haber sido más fácil por el hecho de que, desde el 19 de diciembre de 1836 hasta el 22 de marzo de 1837, el puesto de ministro lo tuvo, no una figura de importancia política, sino uno de los empleados permanentes que se quedó como encargado del despacho.¹⁸

Un examen de los pormenores de la ley aduanal del 11 de marzo de 1837 revela que los funcionarios del gobierno habían buscado una transacción entre las necesidades de la Tesorería y los intereses de los consumidores, por una parte, y las solicitudes de protección de la industria algodонера, por la otra. Anteriormente, el período de espera acostumbrado antes de poner en vigor modificaciones aduanales restrictivas había sido de seis meses; pero en el caso de los tejidos e hilados de algodón recién agregados a la lista de artículos prohibidos, se especificó cuidadosamente que el plazo sería de un año. Mientras tanto, estos artículos entrarían pagando impuestos, considerablemente menores, en algunos casos, que los cobrados en el pasado.¹⁹

Aparentemente se esperaba que la extensión del período de gracia y la reducción de los impuestos aduanales producirían un aumento considerable en las recaudaciones del gobierno. Se creía que los comerciantes abarrotarían sus almacenes con artículos que

¹⁴ "Relación de las personas que han sido secretarios de estado y del despacho de hacienda o han estado encargadas de esa secretaría", *Boletín semanario del Ministerio de Hacienda*, I (1853), núm. 2, 48-53.

¹⁵ Daños en seguida una comparación entre los derechos que imponía la ley aduanal de 1827 y los de la de 1837 para los principales artículos afectados:

Artículo	1827	1837
Hilo torzal, blanqueado o no, del núm. 21 para arriba	—	0.19
Hilo torzal, teñido, del núm. 21 para arriba	—	0.50
Hilo blanco, del núm. 21 para arriba	1.25	1.00
Hilo, teñido, del núm. 21 para arriba	1.25	1.50
Tejidos de algodón, lisos, blanqueados o no, por vara (0.388 m)	0.18 ³ / ₄	0.12 ¹ / ₂
Tejidos de algodón, labrados, blanqueados o no, por vara	0.18 ³ / ₄	0.14

La considerable reducción que se nota en los derechos sobre telas (de 33¹/₃% en un caso) quedó prácticamente eliminada después del 23 de noviembre de 1837, cuando se comenzó a cobrar un impuesto especial de cuatro centavos por vara sobre todos los tejidos ordinarios de algodón que entraran durante el resto del período de gracia.

[T.]: Vara española = 0.838 m; pulgada española = 0.0233 m
Yarda inglesa = 0.914 m; pulgada inglesa = 0.0254 m

¹⁶ De don Esteban de Antuñano a don Carlos María Bustamante, Puebla, 4 de diciembre de 1836, impresa en la *Breve memoria*, de Antuñano, pp. 1-10; sesión de la legislatura unicameral del 19 de noviembre de 1836, informe en el DG del 26 de noviembre de 1836.

¹⁵ Sesiones del 16 y 27 de diciembre de 1836, en el DG del 24 de diciembre de 1836 y del 2 de enero de 1837.

¹⁷ Esta es la opinión expresada por don Miguel Lerdo de Tejada en *Comercio exterior de México desde la conquista hasta hoy* (México, 1853), p. 34. Que la ley aduanal de 1837 tuvo su inspiración en una intriga inglesa para destruir los mercados textiles de los Estados Unidos en México, es una teoría sostenida por Mr. Franklin Chase, cónsul estadounidense en Tampico. Ver su carta al Departamento de Estado fechada el 31 de diciembre de 1854, citada por don Carlos Butterfield en *United States and Mexican Mail Steamship line and Statistics of Mexico* (Nueva York, 1859), pp. 53-54.

¹⁸ Respecto a sus opiniones sobre prohibición, ver *Memoria de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Internas y Exteriores* (México, 1832), p. 21. Alamán, el 24 de diciembre de 1836, se había hecho socio especial de Legrand y Cía., quienes estaban construyendo la fábrica textil de Cocolapan, cerca de Orizaba. "Escritura de compañía en comandita", 20 de septiembre de 1837, manuscrito en AN, Madrid, 1837, 1001 v.

ya no podrían volver a conseguir; que los impuestos reducidos desalentarían el contrabando; y que el resultado sería un aumento en el volumen de las importaciones legales con la consiguiente mejora en los ingresos. Si tales eran las esperanzas, se realizaron sólo en parte. La importación de artículos de algodón durante el año mostró, efectivamente, un aumento considerable. Las estadísticas británicas de exportación muestran que en ese solo año de 1837 se embarcaron con destino a México más hilados de algodón que en los cinco años anteriores juntos;²⁰ pero parece que muchos entraron por otros canales que no fueron legales; porque los derechos cobrados en México sobre artículos de algodón importados, en realidad bajaron en comparación con los de años anteriores.²¹

La fuerte entrada de hilados y tejidos de algodón no dejó de alarmar a los algodoneros del país, quienes, por conducto de sus asambleas departamentales, bombardearon al gobierno nacional con peticiones de que redujera a seis meses el período para que las prohibiciones entraran en vigor; el Ministro de Hacienda se mantuvo firme, explicando que el paso de doce meses se había fijado deliberadamente, para conciliar todos los intereses afectados.²²

Pero, cuando pasó el año, México se vio envuelto en una seria dificultad diplomática con Francia; y ante la fuerte disminución de recaudaciones originada por el bloqueo de los puertos del Golfo, el gobierno del presidente Bustamante no mostró prisa en reducir sus ingresos ordenando que la prohibición entrara en vigor; y pasaron meses sin que la situación cambiara. Los industriales, desconsolados, acudieron al Congreso, el que por fin, el 20 de

²⁰ "Quantities and Declared Values of British and Irish Produce and Manufactures Exported from the United Kingdom to Mexico", Gran Bretaña, *Parliamentary Papers*, 1824, XXXIX.

²¹ Los derechos aduaneros cobrados sobre artículos de algodón de 1830 a 1838 fueron como sigue:

1830-31	\$ 1 588 266	1833-34	\$ 615 367	1836-37	\$ 393 924
1831-32	1 166 307	1834-35	715 109	1837-38	134 065
1832-33	829 536	1835-56	473 021		(18 meses)

Memoria que sobre el estado de la hacienda nacional... presentó... el ministro del ramo en julio de 1845 (México, 1846), pp. 120 ff.

²² Por lo menos diez asambleas departamentales presentaron peticiones. Cámara de Diputados, sesiones del 9 y 23 de junio y del 11 de julio de 1837, en el *DG* el 12 y 29 de junio y el 15 de julio de 1837; también manuscritos en AGN, Ramo de Justicia, CIII, exp. 49. La posición oficial del gobierno la dio el señor Lebrija, Secretario de Hacienda, en una carta al Secretario de lo Interior, del 26 de julio de 1837, manuscrito en *ibid.*

octubre de 1838, expidió un decreto declarando ilegales las prohibiciones de parir de los meses de marzo anterior, bajo el título de configuración de los artículos que se hubieran embarcado en México después de esta fecha; y así, tras de una larga espera, los puertos de México quedaron de nuevo cerrados a los hilados de algodón de cualquier descripción y a las variedades de tejidos llamados "tejidos ordinarios de algodón". Pero en México la ley y la realidad son a menudo dos cosas distintas, y tal fue ciertamente la situación después de los decretos prohibitorios. El servicio de aduanas, debilitado por la corrupción y la ineficiencia, no los pudo hacer cumplir a cabalidad; persistió el contrabando de géneros de algodón extranjeros, en detrimento de los intereses industriales y de la Tesorería de la Nación. Los puertos del Pacífico parecen haber sido especialmente vulnerables a la entrada ilícita de mercancías, tal vez debido a que a su alejamiento de los centros de autoridad dificultaba la vigilancia efectiva; y aun los puertos del Golfo, desde Tampico hasta Matamoros, sirvieron también de entrada a los artículos prohibidos, particularmente cuando estuvieron bajo el dominio de los insurrectos federalistas, como sucedió en 1838 y 1839; y así a pesar de que existía en el papel la legislación prohibitoria, los fabricantes de géneros de algodón se quejaban a menudo de que no podían vender sus productos con ganancia.²⁴

Tal vez los golpes más desalentadores para los industriales que deseaban protección íntegra no procedieron de los empleados aduanales inferiores ni de los revolucionarios, sino de generales que ocupaban altos puestos en el gobierno. En dos ocasiones, una en mayo de 1839 y de nuevo en septiembre de 1840, el Jefe de la Zona de Matamoros dio órdenes de que se permitiera la entrada de artículos de algodón de los prohibidos. El segundo caso fue el más serio, no sólo por la cantidad de mercancías implicada, sino también por sus repercusiones políticas.²⁵

El 30 de septiembre de 1840, el Ministro de Guerra general

²³ Sesiones de la Cámara, del 14 y 18 de agosto, en el *DG*, el 30 de agosto y el 4 de septiembre de 1838; Ley del 20 de octubre de 1838, *op. cit.*, de Dublán y Lozano, III, 556.

²⁴ *Economía política en México. Exposición respetuosa que el que suscribe dirige a las augustas Cámaras de la Nación*, de don Esteban de Antuñano (Puebla, 1839), p. 3; *DG*, 13 de marzo de 1841; *Niles' Register*, LVI (1839), p. 50.

²⁵ El primer caso lo describe don Manuel Piña y Cuevas en *Satisfacción al público, del administrador de la aduana marítima de Matamoros* (Matamoros, 1841).

Juan N. Almonte, autorizó al general Mariano Arista, comandante del puerto de Matamoros, para permitir la entrada de hilados extranjeros, a fin de obtener fondos para las necesidades de sus tropas. Arista había escrito previamente al Ministro de Guerra explicando la situación de sus soldados, y trasmitiendo una proposición que le habían hecho los comerciantes locales, de que estaban dispuestos a entregarle \$ 50 000 en efectivo si permitía que introdujeran hilados de algodón en cantidad cuyos impuestos aduanales equivalieran a esta suma.²⁶ Con el permiso del Ministro de Guerra, el general Arista procedió a hacer contratos con varios comerciantes ingleses para permitir la importación de más de dos millones de libras de hilados sin blanquear, cantidad que excedía considerablemente a la producción normal anual de todas las fábricas mexicanas de hilados.²⁷

Mientras tanto, en la ciudad de México la noticia de lo que había hecho el Ministro de Guerra levantó una borrasca de protestas en el Senado. El general Almonte, habiendo comparecido ante este cuerpo el 2 de octubre, prometió rescindir la autorización dada al general Arista; pero dejó pasar casi tres semanas antes de enviar la contraorden, tiempo suficiente, afirmaron sus críticos después, para que los comerciantes hicieran sus pedidos.²⁸

Otra reacción de estos acontecimientos consistió en que un grupo de industriales del algodón pidió que el Poder Conservador emitiera una opinión sobre la legalidad de la orden que Almonte había dado el 30 de septiembre. Al mismo tiempo, el Senado procedió a abrir un proceso contra el Ministro de Guerra, después de oír el testimonio del Ministro de Hacienda, don Javier Echeverría, en el sentido de que él había estado proveyendo periódicamente de fondos al general Arista para las necesidades de

²⁶ Del general Mariano Arista al Ministro de Guerra, Matamoros, 11 de septiembre de 1840; del general Juan N. Almonte al general Mariano Arista, México, 30 de septiembre de 1840. Impresas en el *DG* el 11 de noviembre de 1840.

²⁷ Sobre la cantidad exacta de hilaza supuesta en estos contratos, véase el *DG* del 7 de junio de 1842; hay informes de que la producción de hilaza en México en 1841 de 1 014 000 libras. *MDG*, 1843, apéndice, cuadro 6.

[T.]: libra española = 0.460 kg
libra inglesa = 0.4536 kg

²⁸ Don Carlos María Bustamante, en *El Gabinete Mexicano durante el segundo periodo de la administración del exmo. Señor Presidente don Anastasio Bustamante* (México, 1842), II, 93-94; *El Monitor* (Veracruz), 3 de noviembre de 1840, editorial reimpreso en el *DG* el 13 de noviembre de 1840.

su cargo. Sin embargo, cuando la Cámara de Diputados se reunió para conocer de la acusación, absolvió al general Almonte, afirmando que sus intenciones habían sido patrióticas. Pero por otra parte, el Poder Conservador declaró nula y sin valor la orden del general Almonte, por ser violatoria de la Constitución.²⁹ Esta declaración estuvo muy lejos de poner fin al infortunado episodio. Los comerciantes ingleses, con el apoyo de su representante diplomático, sostuvieron que el hecho de que la Cámara de Diputados hubiera absuelto al general Almonte daba plena legalidad a los contratos celebrados con el general Arista. Por tanto, pusieron al gobierno en la disyuntiva de permitir la entrada de los hilados de acuerdo con el convenio original, o indemnizar a los exportadores por las pérdidas sufridas por incumplimiento de contrato.³⁰ La precaria situación de la Tesorería Nacional hacía punto menos que imposible la aceptación de la segunda opción; pero permitir la introducción de los hilados significaba exponer al gobierno a otras consecuencias igualmente embarazosas.

También el gobierno francés estaba interesado en la situación aduanal, porque algunos franceses habían invertido aquí considerable capital en la industria textil; y cuando parecía que el presidente Bustamante iba a permitir la introducción de los hilados, el enviado plenipotenciario francés protestó, diciendo que sus conciudadanos había invertido en la industria mexicana con base en las garantías ofrecidas por las leyes prohibitivas; y dio a entender que ellos también exigirían una indemnización si sus intereses se perjudicaban como resultado de anulación de tales leyes.³¹ Por si esto no fuera bastante para colocar al gobierno de Bustamante ante un turbio problema, recibió un diluvio de ocurrencias oponentes a la entrada de los hilados extranjeros.³² Estas peticiones demostraron que existía en México un numeroso grupo que opinaba en favor de la conservación de la legislación pro-

²⁹ Bustamante, *op. cit.*, I, 13 y II, 93; *Colección de leyes y decretos publicados en el año de 1839 y de 1840* (México: Edición de *El Constitucional*, 1851), p. 836. Véase la defensa que hace M. Payno en "Un viaje a Veracruz en el invierno de 1843", del asunto Almonte-Arista como una acción patriótica que hubiera conducido al recobro de Texas, en *El Museo Mexicano*, III (1843), 163-164.

³⁰ Declaración firmada por don Francisco Morphy el 6 de enero de 1842, publicada en el *DG* del 25 de enero de 1842.

³¹ Bustamante, *op. cit.*, II, 104.

³² Muchas procedían de grupos de agricultores y manufactureros interesados; otras de autoridades municipales y departamentales. Las asambleas departamentales de Durango, Jalisco, México, Puebla, Querétaro y Veracruz enviaron protestas.

hibitoria, grupo que se extendía más allá de las divisiones políticas conocidas. Personas que tenían entre sí poco en común en otros asuntos se encontraron de acuerdo en éste. Los editores y pro-federalistas de *El Cosmopolita*, cuyos cáusticos desahogos contra don Lucas Alamán y otros jefes conservadores hemos mencionado antes, ahora abrieron gustosamente sus columnas a las declaraciones firmadas por él; y figuras de tan diversa índole como el ex-presidente conservador don Justo Corro, el jefe federalista don Juan Álvarez y el oportunista general López de Santa Anna, todos a una voz criticaban en forma parecida la violación de la ley aduanal cometida por Arista.⁸³

Naturalmente, cada quien tenía su razón para tomar esta posición. Los editores de *El Cosmopolita*, fuese o no sincera su defensa de la protección arancelaria, veían una buena oportunidad para desacreditar a un régimen conservador. En el caso de don Justo Corro y don Juan Álvarez, ambos procedían de regiones en donde eran importantes el cultivo o las manufacturas de algodón, así que su actitud era congruente con los intereses de sus provincias.⁸⁴ López de Santa Anna probablemente veía la oportunidad de conquistar el apoyo del creciente número de industriales textiles, para apoderarse de nuevo de la Presidencia. Pero cualesquiera que hayan sido los motivos, todos coincidían en que las leyes prohibitivas debían permanecer inviolables.

Frente al dilema de las presiones diplomáticas opuestas, y viendo que se debilitaba su prestigio entre sus propios partidarios, la administración de Bustamante se abstuvo cuidadosamente de tomar una determinación definida. Mientras tanto, el Congreso, en febrero de 1841, dictó una resolución ambigua, autorizando al gobierno a resolver las diferencias con los comerciantes ingleses; pero sobre la base de no permitir que los hilados en disputa entraran en los puertos mexicanos.⁸⁵ Esta resolución no sugería cómo habrían de resolverse las diferencias, y el gobierno no continuó en la indecisión.

Posiblemente el resultado final de la violación de los gene-

⁸³ *El Cosmopolita*, 30 de enero, 13 de febrero y 13 de marzo de 1841.

⁸⁴ Don Justo Corro, jalisciense, se había convertido también en industrial del algodón en 1843; Álvarez procedía de las regiones productoras de algodón cercanas a Acapulco.

⁸⁵ Decreto del 20 de febrero de 1841, *Colección de leyes y decretos publicados en el año de 1841* (México: Edición de *El Constitucional*, 1852), p. 11.

rales a las leyes aduanales fue que contribuyó a la caída del gobierno.⁸⁶ No intentamos detallar aquí el curso de los acontecimientos políticos; pero cuando menos debe mencionarse el efecto de la controversia de los hilados sobre la caída del presidente Bustamante.

La industria textil del algodón había pasado recientemente por un periodo de dificultades. Los costos de producción habían estado subiendo como resultado de la aguda alza en los precios de la materia prima, ocasionada en parte por malas cosechas; al mismo tiempo, a pesar de las leyes, grandes cantidades de manufacta extranjera estaban apareciendo en diversas poblaciones del interior, a precios inferiores a la del país.⁸⁶ Varios industriales, no pudiendo reducir sus precios para hacer frente a la competencia, habían suspendido sus operaciones.⁸⁷ Otros tuvieron que aceptar una reducción en sus ganancias. En estas circunstancias, el hecho de que un miembro del gabinete tranquilamente burlara la legislación prohibitoria, debe de haber colimado el vaso de los apurados industriales. En consecuencia, estaban dispuestos a apoyar a López de Santa Anna en sus ambiciones presidenciales, con la esperanza de tener un gobierno que defendiera más firmemente sus intereses.

No se sabe a punto fijo el papel que tuvieron los industriales en el levantamiento de agosto y septiembre de 1841; pero después actuaron como si su contribución a la victoria de Santa Anna hubiera sido un factor decisivo.⁸⁸ Por conducto de su organización, la Junta de Industria, trataron de ejercer una influencia dominante en la política económica del nuevo gobierno. Y no carecieron por completo de éxito, como lo muestran los acontecimientos de los tres años siguientes, que vamos a describir.

Sin embargo, los industriales se equivocaron si creyeron que

⁸⁶ "Representación al supremo gobierno, de los empresarios de fábricas nacionales de hilados y tejidos de algodón", 5 de septiembre de 1840, en el *DG* del 15 de octubre de 1840; "Representación de la Junta de Industria al Supremo Gobierno", 19 de mayo de 1841, *Semanario de la Industria Mexicana*, I (1841), núm. 2, 1-2.

⁸⁷ *Informe y cuentas que el Banco de Avío presenta... 1841* (México, 1841).

⁸⁸ Algunos de sus más acerbos críticos coinciden con ellos en esta interpretación. Véase "Un viaje a Veracruz en el invierno de 1843", de M. Payno, *loc. cit.*, 162-163; Emil Richthofen, *Die äusseren und inneren politischen zustände der Republik Mexico seit deren Unabhängigkeit bis au die neueste Zeit* (Berlín, 1859), p. 27; Félix Lavallée *Études historiques sur Le Mexique au point de vue politique et social d'après des documents originaux mexicains* (París, 1859), p. 76.

Santa Anna consentiría en, sin un menor interés. Pocos meses después de haberse educado del poder, surgió una crisis en las relaciones entre la Junta de Industria y el nuevo gobierno. Los manufactureros trataron de forzar la renuncia del Ministro de Hacienda, don Ignacio Trigueros, a quien consideraban hostil a sus intereses; pero Santa Anna apoyó a su colaborador y demostró plenamente que él era el amo.³⁹ Las siguientes son las palabras tajantes del editor de la gaceta oficial:

La Junta de Industria, que el año pasado se regocijó de los resultados de su oposición a un gobierno vacilante y tímido, cae en error, si supone que las circunstancias actuales son iguales y que se le permitirá crear un nuevo poder dentro del Estado que podría ser una amenaza para el gobierno...⁴⁰

A pesar de este brusco cambio, la actuación del régimen de Santa Anna revela que los intereses industriales, representados por la Junta de Industria, sí ejercieron considerable influencia en la política oficial. Al mes de asumir el poder, el general López de Santa Anna accedió a poner en vigor una medida radical, que los industriales habían estado exigiendo por mucho tiempo, para evitar el contrabando. En el pasado, las mercancías confiscadas como contrabando se vendían en remate; después, amparadas con documentos apropiados, circulaban como efectos de comercio legítimo. Pero esta práctica permitió a los astutos contrabandistas remitir mercancía ilícita a todo el país bajo el disfraz de artículos que habían sido confiscados y legitimados. Para cerrar este portillo, los industriales habían estado recomendando la destrucción de toda mercancía declarada contrabando.⁴¹ El 21 de octubre de 1841, el presidente Santa Anna ordenó que de ahí en adelante el algodón en rama, hilados o mantas cuya introducción estaba prohibida debían ser quemados tan pronto como fueran confiscados.⁴²

Otra prueba de la influencia de los industriales se encuentra en la correspondencia entre la Junta de Industria y el Gobierno, publicada en el *DG* el 28 de junio de 1842.

³⁹ *Ibid.*, editorial.

⁴¹ El órgano oficial de la Junta de Industria proclamaba que tal paso era deseable. *Semanario de la Industria Mexicana*, I (1841), núm. 17; ya antes había adelantado esta idea don Esteban de Antuñano, en *Economía Política en México* (Puebla, 1839), pp. 4-5.

⁴² Decreto del 21 de octubre de 1841, *op. cit.*, de Dublán y Lozano, IV, 41.

en la reducción de impuestos a las fábricas textiles. El 5 de abril de 1842 el Ministro de Hacienda dio a conocer por primera vez una tarifa de impuestos específicos que se cobraría sobre una gran diversidad de actividades económicas, incluyendo uno de tres cuartos de real por mes por cada huso en las fábricas algodoneras.⁴³ Este impuesto fue una de las principales razones para que la Junta de Industria pidiera el cese del Ministro de Hacienda.⁴⁴ Aunque tal petición, como antes hemos dicho, fue enérgicamente rechazada, el gobierno consintió en reducir el impuesto a sólo un octavo de real.⁴⁵

La buena disposición del general López de Santa Anna para obsequiar los deseos de los algodoneros, tanto agricultores como industriales, fue puesta a prueba, en la forma más severa, en sus esfuerzos para resolver el arduo problema de los contratos del general Arista sobre la importación de hilados, cuestión heredada del régimen anterior. Necesitado de fondos para consolidar su propia posición, era obvio que el dictador no podía tomar una determinación que implicara pago de indemnización. Pero ¿aceptaría un arreglo favorable para la Tesorería aunque objetable para la industria del algodón? En enero de 1842 se le presentó una oportunidad para hacerlo, cuando los comerciantes tenedores de los contratos exigieron una solución. Hicieron ver que el gobierno recibiría más de \$ 700 000 en derechos aduanales si se permitía la entrada de la mercancía; y además, tratando de debilitar las objeciones de los industriales, ofrecían modificar las condiciones originales: en vez de 2 700 000 libras de hilazas blanqueadas y sin blanquear, que competirían directamente con los productos nacionales, proponían introducir únicamente 1 800 000 libras de estos tipos y, en lugar del resto, traer 100 000 libras de hilazas de colores y 188 000 libras de hilo para coser. Afirmaban que estos dos últimos artículos no eran competidores.⁴⁶

El presidente Santa Anna se abstuvo de resolver sobre estas proposiciones hasta consultar con la Junta de Industria; pero al tiempo que se las trasmitió, sugirió que los industriales, como principales beneficiarios de las leyes proteccionistas, deberían

⁴³ *Ibid.*, IV, 135.

⁴⁴ Ver nota 39.

⁴⁵ Decreto del 11 de julio de 1842, *op. cit.*, de Dublán y Lozano, IV, 240.

⁴⁶ "Proposición presentada al Supremo Gobierno por algunos miembros de este comercio", 6 de enero de 1842, impreso en el *DG* el 25 de enero de 1842.

estar dispuestos a ayudar a la Tesorería.⁴⁷ La respuesta no fue muy alentadora. La Junta explicaba que el estado actual de depresión de la industria no permitía a los manufactureros ofrecer ninguna ayuda pecuniaria; y al mismo tiempo instaban al Ejecutivo a que rechazara las proposiciones, por ser sumamente perjudiciales a la industria textil.⁴⁸ Santa Anna aceptó esta recomendación y rechazó las proposiciones.⁴⁹

El arreglo final del asunto de estos contratos se logró en junio de 1842. No ha salido a luz la documentación de estas negociaciones; pero parece que la determinación del gobierno no perjudicó a los agricultores e industriales del algodón produjo un resultado favorable. Los comerciantes accedieron a introducir solamente 700 000 libras de hilazas, en total, y no de hilazas blanqueadas o sin blanquear, las que generalmente producían las fábricas mexicanas, sino que el total debía ser hilos de coser e hilazas de colores. Se comprende que el Ministro de Hacienda se enorgulleciera del arreglo, diciendo que, al mismo tiempo que daba algún desahogo a la Tesorería, no estaba en conflicto con los intereses de la industria nacional.⁵⁰

La protección de que disfrutaban bajo el nuevo régimen los productores y transformadores de materias primas industriales, tuvo otra demostración más tarde, en 1842, con la incorporación de ambos grupos en un gremio industrial. La Junta de Industria había insistido repetidas veces en esta idea, y había presentado un proyecto para una organización similar desde principios de 1841.⁵¹ Como se recordará, aquel proyecto incluía la absorción de las funciones y los bienes del Banco de Avío. El general López de Santa Anna, como hemos explicado en el capítulo precedente, no había mostrado entusiasmo por este aspecto de la ini-

⁴⁷ De don Ignacio Trigueros, Secretario de Hacienda, a don Lucas Alamán, 7 de enero de 1842, *ibid.*

⁴⁸ De don Lucas Alamán, Presidente de la Junta de Fomento de Industria, al señor Secretario de Hacienda, 14 y 26 de enero de 1842, *ibid.*

⁴⁹ De don Ignacio Trigueros a don Lucas Alamán, 15 de enero de 1842, *ibid.* Don Carlos M^s Bustamante, en sus *Apuntes para la historia del gobierno del general D. Antonio López de Santa Anna desde principios de octubre de 1841 hasta 6 de diciembre de 1844* (México, 1845), p. 37, dice que fue la oposición del general Valencia la que hizo que Santa Anna rechazara la oferta. Valencia, comandante de la guarnición de la capital, era aparentemente el brazo fuerte de los industriales. Su intervención había influido para que el presidente Bustamante no llevara adelante los contratos el año anterior.

⁵⁰ DG, 7 de junio de 1842.

⁵¹ Ver *supra*, cap. x.

ciativa y había procedido a liquidar el Banco de su manera. Sin embargo, ya a resolución final de éste, en noviembre de 1842, interpuso la necesidad de un organismo que mantuviera en la línea entre el gobierno y las industrias que trataba de favorecer. Fue para llenar esta necesidad que el gobierno aceptó finalmente un proyecto de organización redactado por la Junta de Industria. El 2 de diciembre de 1842, el presidente Inzarín, don Nicolás Bravo, decretó la formación de un gremio industrial y la creación de su órgano ejecutivo, la Dirección General de la Industria Nacional.⁵²

La estructura de la nueva organización seguía en gran parte el modelo del gremio minero de la época colonial. Era obligatorio que se inscribieran en él todos los dueños, gerentes y principales empleados de las fábricas que emplearan más de veinte trabajadores en la manufactura de textiles (algodón, seda, lana, cáñamo o lino), loza de barro, vidrio, papel y hierro; además, los agricultores que cultivaran algodón, seda, lino o cáñamo, y los propietarios de más de cuatro mil cabezas de ganado ovino. Que daba abierta la inscripción de carácter voluntario a los propietarios de cualesquier talleres industriales y a todos los demás agricultores.⁵³

Los miembros deberían organizarse en Juntas de Industria Regionales, ya fuera en las existentes o en las nuevas que se formaran. Las Juntas existentes deberían adaptar sus estatutos a las nuevas normas. Estas Juntas Regionales deberían elegir comités ejecutivos de cinco a siete miembros, para desempeñar las diversas funciones enumeradas en el decreto, una de las cuales consistiría en nombrar representantes para asistir a la asamblea general del gremio (Junta General de la Industria Mexicana) que habría que reunirse dos veces por año en la ciudad de México.⁵⁴

Esta Junta General elegiría a los miembros de la Dirección General, órgano ejecutivo central de todo el gremio, compuesto de un director, un subdirector, tres representantes y cuatro suplentes. Todos, excepto los suplentes, desempeñarían sus funciones por un término de cuatro años. El nombramiento de director y subdirector lo haría en realidad el Presidente de la República, de una terna que habría de presentar la Junta Gene-

⁵² Manuscritos en AGN, Ind. 1841-1843, exp. 112; decreto del 2 de diciembre de 1842, *op. cit.*, de Dublán y Lozano, IV, 338-646.

⁵³ *Loc. cit.*, artículos 38-39.

⁵⁴ *Loc. cit.*, artículos 37, 42-44, 53.

ral; los otros miembros de la Dirección General serían nombrados por elección.⁵⁵

Las funciones del director y de sus colaboradores se describirían en el decreto respectivo, y eran: servir de conducto a las comunicaciones entre el gobierno y las Juntas Regionales; procurar la fundación de tales Juntas; adquirir del extranjero y propagar la más reciente información técnica; organizar exposiciones de productos nacionales; fomentar la educación primaria, la instrucción religiosa y los hábitos de ahorro; auxiliar en la represión del contrabando, por medio de observadores especiales que informarían de las violaciones; compilar datos estadísticos; y preparar un informe anual del estado de la industria, con recomendaciones para su mejoramiento. La Dirección sería responsable ante el Ministerio de Hacienda de los fondos y de los asuntos concernientes a la represión del contrabando.⁵⁶

Para sufragar los gastos de la Dirección, el gobierno le asignaba una tercera parte de un nuevo fondo que se crearía con los productos del impuesto sobre husos, y otro especial de dos a cinco centavos por vara sobre los diversos tipos de tejidos extranjeros cuya importación estaba permitida.⁵⁷ Además, la Dirección recibiría las multas que se impusieran a los fabricantes que trataran de pasar artículos extranjeros prohibidos como productos de sus propias fábricas.⁵⁸

Para hacer que la Dirección entrara en funciones inmediatamente, el decreto disponía que la Junta de Industria de la ciudad de México hiciera las veces de la Junta General en el primer ejercicio de sus funciones electorales.⁵⁹ En consecuencia, la citada Junta de Industria formuló temas para director y subdirector y las presentó al gobierno. En ambos casos el presidente interino nombró al primero de la terna. De esta manera, don Lucas Alamán, que había fundado el Banco de Avío y sido su primer presidente, fue también el primer director general de la indus-

⁵⁵ *Loc. cit.*, artículos 4-6, 8.

⁵⁶ *Loc. cit.*, artículos 14-29.

⁵⁷ Las otras dos terceras partes fueron asignadas a la Junta de Minería. Decreto del 2 de diciembre de 1842 (no es el mismo que hemos citado antes), *El observador judicial y de legislación* (México, 1842-1843), II, 510. En la práctica este fondo nunca se estableció; en su lugar se asignó a la Dirección todo el impuesto sobre husos y una cantidad fija de \$ 65 000. Manuscritos en AGN, Ind. 1841-1843, exp. 58.

⁵⁸ Decreto del 2 de diciembre de 1842, *op. cit.*, de Dublán y Lozano, IV, 338-346, artículos 30-31.

⁵⁹ *Loc. cit.*, artículo 7.

tria nacional. Para subdirector quedó nombrado don Antonio Garay, quien a la sazón presidía la Junta de Industria de la ciudad de México.⁶⁰

Guiado por don Lucas Alamán y con el auxilio de un secretario capaz, como lo era el guatemalteco don Mariano Galvez, la Dirección se dedicó enérgicamente, durante los cuatro años siguientes, al desempeño de sus deberes. De pasada haremos mención de dos de sus muchas actividades. Se intentó establecer escuelas vocacionales en los ramos de agricultura y artesanía industrial, y se inició la benéfica costumbre de compilar y publicar estadísticas industriales.⁶¹

La Dirección sobrevivió a la caída del régimen de Santa Anna en diciembre de 1844; pero sufrió una reorganización fundamental dos años más tarde, cuando la Constitución federal de 1824 volvió a entrar en vigor. Se rompieron las ligas que unían a las Juntas Regionales con el cuerpo central, puesto que el dominio sobre aquéllas fue conferido a los gobernadores de los Estados, junto con la facultad de cobrar el impuesto sobre husos.⁶² La Dirección misma perdió su independencia y pasó a formar parte de una recién fundada Dirección de Colonización e Industria,⁶³ y finalmente, en 1853, se convirtió en uno de los principales componentes del recién creado Ministerio de Fomento, el antecesor burocrático de las modernas Secretarías de la Economía Nacional y de Agricultura y Ganadería.⁶⁴ Por tanto, existe una conexión directa entre la institución fundada en 1842 para fomentar la industria y la agricultura y sus similares del siglo XX.

Un estudio de la legislación aduanal del período de Santa Anna revela que el uso de prohibiciones de las importaciones para proteger a los agricultores y a los industriales del algodón continuó más o menos sin variación. La primera tarifa aduanal decretada por el dictador el 20 de abril de 1842 tenía la inten-

⁶⁰ Del Secretario de Justicia a don Luis Vieyra, Gobernador del Departamento de México, 16 de diciembre de 1842, manuscrito en AGN, Ind. 1841-1843, exp. 12.

⁶¹ Sobre antecedentes de estas escuelas véase *ibid.*, exp. 57; los resultados de los trabajos estadísticos se encuentran en su publicación anual, *MDG*, 1843-1845.

⁶² Ley del 17 de septiembre de 1846, *op. cit.*, de Dublán y Lozano, V, 169-170; también *Biografía necrológica del Exmo. Señor D. Lucas Alamán* (México, 1853), p. 20.

⁶³ Decreto del 27 de noviembre de 1846; *op. cit.*, de Dublán y Lozano, V, 217.

⁶⁴ *Mexican Government Publications*, por Annita M. Ker (Washington, Library of Congress, 1940), pp. 121-122.

EL GOBIERNO Y LA INDUSTRIA TEXTIL

ción de ser una medida liberal que al reducir el impuesto *ad valorem* de 30 a 25% desalentara el contrabando, aumentara el volumen de comercio legal y según se esperaba, permitiría mayores recaudaciones. Sin embargo, todavía se conservaban las prohibiciones sobre el algodón en rama, la hilaza de algodón, y sobre los tejidos ordinarios, blanqueados o sin blanquear, que tuvieran menos de treinta hilos por cuarto de pulgada. No estaban en la lista de prohibidos los tejidos de fantasía y los mezclados; y el límite para determinar las calidades permitidas de estampados de color firme y de tejidos listados, se redujo de treinta hilos a veintiséis.⁶⁶

Estas innovaciones ocasionaron muchas críticas, tanto de manufactureros en lo individual como de la Dirección de Industria.⁶⁶ Esta hizo ver, después de que la ley aduanal había estado vigente un año, que las modificaciones habían permitido a los comisionistas extranjeros eludir las secciones prohibitorias de la ley. Manta ordinaria sin dibujos, con un solo hilo rojo entretejido, estaba siendo introducida como "lienzos rayados"; y tejidos de algodón, con unas cuantas hebras de lino, pasaban como mixtos. La Dirección propuso que se prohibiera la entrada de todo tejido de algodón que tuviera menos de treinta hilos, blanqueado o no, liso, rayado o con dibujos, mezclados o no con otras fibras.⁶⁷ Esta recomendación fue bien recibida por el gobierno y se incluyó en la siguiente Ley General de Aduanas expedida por Santa Anna, la del 2 de septiembre de 1843.⁶⁸

Esta segunda intervención del dictador en la formulación de leyes aduanales constituía una completa reversión de la tendencia de la primera. El hecho de que la ley de 1842 no produjera el esperado aumento en las recaudaciones aduanales, o evitara siquiera que bajaran, indujo a Santa Anna a restaurar la tarifa de 30% *ad valorem*.⁶⁹ Además, se alargó radicalmente la lista de mercancías prohibidas, en otros ramos además del algodón.

El origen de estos añadidos fue la presión que hicieron sobre el gobierno diversos grupos industriales que querían la misma protección otorgada a los algodoneros. El general Santa Anna,

⁶⁶ *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda... presentó... en los días 3 y 6 de febrero...* (México, 1844), pp. 29-30; Decreto del 30 de abril de 1842, *op. cit.*, de Dublán y Lozano, IV, 160-188.

⁶⁷ *DG*, 29 de mayo de 1843.

⁶⁸ "La Dirección de Industria pide se reforme el arancel vigente...", 26 de julio de 1843, manuscrito en AGN, Ind. 1841-1843, exp. 101.

⁶⁹ *Op. cit.*, de Dublán y Lozano, IV, 576-578.

⁷⁰ *Memoria que el Secretario... de Hacienda presentó*, 1844, p. 31.

buscando probablemente aumentar su popularidad, capítulo incondicionalmente ante tales presiones. En un decreto especial expedido el 14 de agosto de 1843 e incorporado prácticamente sin ninguna modificación a la Ley General de Aduanas del 26 de septiembre, ordenó que se agregaran unos ciento veintifour artículos, principalmente de metal, a la lista ya existente de artículos prohibidos.⁷⁰ Aunque presentada como una medida para proteger a la industria y fomentar el trabajo, torpemente negaba la entrada a una diversidad de herramientas e instrumentos esenciales para las mismas actividades que pretendía auxiliar. Era en verdad una disposición tan miope, que la Dirección se sintió obligada a desaprobar las secciones que prohibían la entrada de implementos de hierro que no se hacían en la República.⁷¹ Sin embargo, estas prohibiciones quedaron en la ley aun después de la caída de Santa Anna y de la adopción de una nueva Ley General de Aduanas en octubre de 1845.

Durante el régimen de Santa Anna, la lista de artículos prohibidos heredada del pasado no sólo se alargó, como antes dijimos, sino quedó protegida de posibles ataques basados en las garantías constitucionales. Hasta entonces, las cláusulas prohibitorias de las leyes aduanales habían sido el resultado de disposiciones legislativas o de decretos del Ejecutivo expedidos conforme a facultades otorgadas por el Poder Legislativo.⁷² En consecuencia, la legislatura podía modificarlas mediante la simple aprobación de una nueva ley. Pero cuando se redactó la nueva Constitución (las llamadas Bases Orgánicas) bajo la dirección de Santa Anna, en junio de 1843, las facultades de la legislatura para cambiar las prohibiciones existentes quedaron muy mercuradas por serias restricciones. El título IV, artículo 67, de este documento decía así:

El Congreso no derogará ni suspenderá las leyes que prohíban la introducción de artículos perjudiciales a la industria nacional, sin el previo consentimiento de las dos terceras partes de las asambleas departamentales.⁷³

⁷⁰ *Op. cit.*, de Dublán y Lozano, IV, 510-511, 576-578.

⁷¹ *MDG*, 1844, pp. 25-26.

⁷² Los decretos aduanales de Santa Anna fueron una excepción, por que los expidió dictatorialmente, sin autorización legislativa; la reasunción de las formas constitucionales en 1843 restauró la autoridad del Poder legislativo sobre leyes aduanales.

⁷³ *Bases de organización política de la República Mexicana* (México, 1843), p. 15.

El resultado práctico de esta cláusula era que mientras estuviese en vigor la Constitución, los pocos departamentos dedicados al cultivo o a la industrialización del algodón podían vetar cualquier modificación a la ley aduanal existente. *ibid.*

Bien podría suponerse que esta disposición constitucional era engendro exclusivo de una minoría de políticos conservadores, o quizá otra estrategia de Santa Anna para ganarse el favor popular. No es de dudarse que Santa Anna la haya aprobado por esta razón, ni se puede negar que los autores de las Bases Orgánicas eran en gran parte miembros de las clases propietarias, clericales y militares. Pero la explicación de por qué se adoptó esta disposición no es tan simplista. Hay pruebas de que también querían la constitucionalización de las leyes prohibitorias ciertas fuerzas políticas con pocas simpatías por las pretensiones de Santa Anna o por los fueros de la Iglesia y del Ejército.

Estas pruebas se encuentran en la actitud que mostraron los miembros de la Asamblea Constituyente electa en 1842, en la que predominaban las ideas liberales y federalistas, a despecho de la actitud hostil de Santa Anna. Esta asamblea formuló dos proyectos de constitución. Uno, obra de la minoría de federalistas exaltados, hubiera restaurado abiertamente el sistema federal; el otro, propuesto por la mayoría de moderados, abogaba por un sistema que era federalista prácticamente en todo, menos en el nombre. Como es bien sabido, Santa Anna y los conservadores que lo apoyaban no encontraron de su gusto ninguno de estos dos proyectos y, para salir de una situación embarazosa, disolvieron la asamblea intempestivamente.⁷⁴ Pero lo que es importante hacer notar aquí, es que las constituciones propuestas, tanto la de los moderados como la de los exaltados, contenían disposiciones para consagrar las leyes prohibitivas existentes. El primer párrafo del artículo 81 del proyecto mayoritario es prácticamente una reproducción, palabra por palabra, del artículo incluido después en las Bases Orgánicas, e indudablemente le sirvió de modelo.⁷⁵ El artículo correspondiente del proyecto minoritario difería un tanto, porque requería la aprobación de las legislaturas de los Estados para imponer una nueva prohibición o para derogar las existentes, y porque reducía a una mayoría

⁷⁴ *Evolución política del pueblo mexicano*, de don Justo Sierra (2ª ed., México, 1940), pp. 252-254.

⁷⁵ *Proyecto de Constitución que presenta al soberano Congreso la mayoría de su comisión especial. Voto particular de la minoría* (México, 1842), p. 96.

simple, en vez de las dos terceras partes, el número de legislaturas cuyo consentimiento sería necesario.⁷⁶ De estos hechos puede sacarse la conclusión de que las leyes aduanales prohibitorias existentes se habían convertido en una verdadera política nacional por encima de las diferencias políticas tradicionales. Esto no quiere decir que no tuvieran oposición. Los comerciantes y los funcionarios de la Tesorería, entre otros, criticaban acerbamente el sistema prohibitorio.⁷⁷ Pero, como hemos visto, las principales facciones políticas (conservadores, moderados, federalistas) estaban de acuerdo en la subsistencia de tales leyes.

Con la aprobación del precepto constitucional que salvaguardaba las medidas prohibitorias existentes, puede decirse que la doctrina proteccionista había alcanzado su punto más alto desde la Independencia. Sin embargo, el costo de las prohibiciones pesaba ya fuertemente no sólo sobre la Tesorería y el consumidor, sino, paradójicamente, sobre los mismos intereses que pretendía favorecer. Los manufactureros de tejidos de algodón se daban cuenta cada día más de que la prohibición de importar fibra de algodón, que ellos habían defendido tan tenazmente en 1836, perjudicaba fundamentalmente a sus propios intereses. La prematura suposición de que la agricultura y la industria podrían desarrollarse paralelamente había sido contrariada por los hechos.

A pesar de la existencia de un mercado seguro, la producción de algodón no guardó el paso con su creciente demanda, y la explicación está en una combinación de factores naturales y humanos. La escasez de trabajadores en las húmedas y malsanas costas, donde tradicionalmente se había cultivado el algodón, impidió todo aumento importante de su producción; y las calamidades periódicas, como los huracanes y las lluvias inoportunas, tuvieron su parte en la merma de la producción que ya existía. Otro factor adverso fue la actividad de los especuladores, quienes

⁷⁶ *Ibid.*, p. 29. El mismo artículo imponía también restricciones a las facultades del Congreso para autorizar empréstitos extranjeros, aprobar las formas de recaudación o decretar la cesión de cualquier territorio.

⁷⁷ Véase *Sobre el sistema prohibitivo como contrario al interés nacional bien entendido, o sea refutación de las ideas del siglo diez y nueve*, de don Carlos de Landa (México, 1843); "Un viaje a Veracruz en el invierno de 1843", *loc. cit.*, de M. Payno, p. 164; *México, noticia sobre su hacienda pública bajo el gobierno español y después de la Independencia*, de Mr. Robert Crichton Willie (México, 1845). Landa era editor de un diario mercantil; Payno, funcionario permanente de la Secretaría de Hacienda; Willie parece haber sido agente de tenedores ingleses de bonos.

acaparaban las reducidas cosechas para revenderlas con fuertes ganancias.⁷⁶ El resultado fue que después de 1839, cuando la construcción de fábricas había tenido un notable aumento, el mercado de la materia prima se caracterizaba por la escasez y los precios exorbitantes;⁷⁷ y así, nuevos elementos de incertidumbre y elevación de costos se introdujeron en la industria.

Esta situación ocasionó la primera ruptura en el antes unido frente de manufactureros y agricultores. En 1840, algunos de los principales fabricantes de la ciudad de México, con el vociferante apoyo de Antuñano, el empresario poblano, apremiaron al gobierno para que permitiera la introducción de algodón extranjero.⁸⁰ Sin embargo, a esta petición se opusieron muchos otros manufactureros a la vez que todos los cultivadores de algodón, y las autoridades no la atendieron.⁸¹

La persistencia de los altos precios del algodón durante 1842 y la consiguiente clausura de varias fábricas indujo a muchos industriales a renovar su petición de que se permitiera la entrada de algodón extranjero. Algunos todavía se oponían, especialmente los dirigentes de la Junta de Industria de Puebla, que atacó la modificación solicitada a las leyes prohibitorias como una amenaza a los intereses de los agricultores y un precedente peligroso para los industriales.⁸² Sin embargo, la recién instituida Direc-

⁷⁶ MDG, 1845, pp. 47, 49.

⁷⁷ Sobre la expansión de la industria manufacturera, véase *infra*, cap. XII. Los datos sobre precios son escasos y a menudo no confiables; pero no cabe duda de la aguda alza que tuvo lugar en 1840. Según cifras dadas por el secretario de la Asociación de Comerciantes de Veracruz y reproducidas por don Esteban de Antuñano en *El Mercurio Poblano*, alcance al núm. 31, del 12 de octubre de 1843, el precio de un quintal de algodón despepitado subió de \$25.00 que valió en 1839 a \$40.00 en el siguiente año; y permaneció así hasta 1842 en que bajó a \$36.00. Sobre los precios pagados por los industriales en 1843, ver MDG, 1843, cuadro 5.

⁸⁰ Representación al supremo gobierno, de los empresarios de fábricas nacionales de hilados y tejidos de algodón (México, 1840); *Teoría fundamental de la industria de algodones en México*, de E. Antuñano (Puebla, 1840); también su *Economía política. Refutación que el que suscribe hace... del artículo editorial del Monitor de Veracruz...* (Puebla, 1840); y sus *Raciocinios para un plan para repeler noblemente la importación de algodones extranjeros...* (Puebla, 1840).

⁸¹ Cf. Sesiones de la Cámara de Diputados, 2, 20, 26 y 30 de octubre y 22 de noviembre de 1840, en el DG del 11 y 21 de octubre, 2 y 8 de noviembre y 4 de diciembre de 1840; *El Cosmopolita*, 30 de septiembre y 3 de octubre de 1840; también el DG de 10, 13 y 14 de julio y 27 de noviembre de 1841.

⁸² Representación dirigida al escmo. señor Presidente de la República

ción de Industria se declaró, en favor de la admisión del algodón y presentó un plan para conciliar los intereses implicados. Recomendó que se mantuviera vigente la ley que prohibía la importación de algodón, pero con la salvedad de que, cuando el precio del algodón nacional subiera más de dieciocho pesos el quintal en el mercado de Veracruz, se permitiría la entrada de algodón extranjero con un solo impuesto de cuatro pesos. Se alegaba que esto aseguraría al agricultor un precio remunerativo, y garantizaría al fabricante el abastecimiento suficiente a precio razonable.⁸³

La patente, escasez de fibra de algodón indujo al general Santa Anna a consentir que se trajera del exterior; pero no conforme al plan sugerido por la Dirección ni en una forma que complaciera a la mayoría de los industriales. En vez de establecer un impuesto general a la importación de la materia prima necesaria, otorgó un privilegio exclusivo a una negociación mercantil para que importara 60 000 quintales durante el año de 1843. La compañía convino en pagar al gobierno seis pesos por quintal, es decir, \$360 000 en efectivo en el término de dos meses, y en cambio recibió la seguridad de que ningún otro permiso se otorgaría en aquel año. Al terminar el año se expidió un segundo permiso en las mismas condiciones, esta vez por 20 000 quintales.⁸⁴

Con estas dos concesiones, la necesidad de algodón se satisfizo temporalmente; pero subsistió el problema de los altos precios. La creación de un monopolio que disponía de una cantidad limitada de algodón extranjero difícilmente podía dar por resultado una reducción permanente de los precios. La Dirección de Industria hizo la sombra predicción de que, si no había tal reducción, los fabricantes no podrían aumentar sus ventas y la industria del algodón decaería inevitablemente. Arguía que los cosecheros del país no podrían hacer frente a la demanda; y que no quedaba otro camino que la importación.⁸⁵ Pero cualquier

por la Junta de Industria de Puebla a fin de que se queme el algodón introducido clandestinamente (Puebla, 1843), p. 11. Ver nota 41.

⁸³ "Representación dirigida al supremo gobierno por la dirección general..." 29 de marzo de 1843, en el DG del 17 de abril de 1843; "Representación dirigida al supremo gobierno por la dirección general..." 27 de abril de 1843, en el DG el 4 de mayo de 1843.

⁸⁴ Se dio la concesión a los Sres. Agüero, González, y Cía., quienes después la pasaron a don Cayetano Rubio, a quien se dio también la segunda. Rubio era a la vez manufacturero textil y comerciante. Decreto del 12 de abril de 1843, *El Observador judicial y de legislación*, III, 366-367; *Memoria que el secretario de Hacienda... presentó*, 1844, p. 15.

⁸⁵ MDG, 1843, p. 24.

moción para establecer el impuesto general a la importación de algodón tropezaría ahora con el precepto consuetudinario que requería el consentimiento previo de las dos terceras partes de las asambleas departamentales.

Sin embargo, los industriales algodoneros tenían la esperanza de obtener tal consentimiento. Durante todo el año de 1844 y principios del siguiente trabajaron por vencer la opinión hostil. Un resultado de ello fue una mayor unidad de opinión dentro de las filas de los mismos fabricantes. Varios industriales de Puebla y Jalisco que antes se habían opuesto a cualquier suavización de las leyes prohibitorias, cambiaron de idea, persuadidos probablemente por la continuación de la escasez y los altos precios de la fibra, pero posiblemente también por la corriente de escritos de propaganda que salían de la pluma de don Esteban de Antuñano.⁸⁶

Esta mayor unidad de miras entre los industriales facilitó que la primera junta general del gremio industrial tomara una posición definida. Reunidos en la ciudad de México en diciembre de 1844, justamente después de que se había quebrantado el dominio de Santa Anna sobre el gobierno, este cuerpo propuso la introducción ilimitada de algodón extranjero pagando un impuesto de ocho pesos por quintal, cantidad suficiente, se afirmaba, para permitir que el algodón del país se vendiera en la finca agrícola a veinticuatro pesos. La prohibición se restauraría íntegramente, sin embargo, cuando la producción nacional, conforme lo revelara un promedio de tres años, fuera suficiente para satisfacer la demanda. Mientras tanto, para alentar su producción, se proponía que cuatro pesos, de los ocho que se cobrarán por cada quintal de algodón importado, se reservaran para crear el capital de un nuevo Banco de Avío, y que la mitad íntegra de sus recursos se dedicara a dar ayuda financiera a los agricultores algodoneros.⁸⁷

El gobierno recién establecido del general José Joaquín de Herrera, naturalmente ansioso de obtener recaudaciones adicionales, vio con agrado la idea de suavizar la prohibición de importar algodón; pero aún había que luchar contra el artículo 67

⁸⁶ El ex presidente don Justo Corro fue uno de los que cambiaron de opinión. Ver su carta a Antuñano, publicada en *El Mercurio Poblano*, alcance al núm. 51, 16 de diciembre de 1843; ver también la declaración firmada por dieciséis fabricantes de Puebla, fechada el 24 de agosto de 1844, en *El Mercurio Poblano*, 14 de septiembre de 1844.

⁸⁷ MDG, 1844, apéndice, pp. 22-23.

de la Constitución. En un esfuerzo por quebrantar la oposición de los departamentos productores de algodón, el Ministro de Justicia convocó a una reunión de agricultores algodoneiros y de miembros de la Dirección. Esta propuso garantizar la compra de 20 000 quintales de algodón mexicano al precio de 25 pesos, si los agricultores consentían en la introducción de algodón extranjero pagando un impuesto aduanal de ocho pesos; pero no fue posible persuadirlos; y no se completaban las dos terceras partes de asambleas departamentales que dieran su aprobación para levantar la prohibición.⁸⁸

En estas circunstancias, no es de sorprender que la reforma a la Ley General de Aduanas efectuada en 1845 no hiciera nada para aliviar la situación del algodón. Las legislaturas, al autorizar al Ejecutivo para redactar una nueva ley, sentaron el principio de que debían mantenerse todas las prohibiciones que estaban vigentes cuando se aprobaron las Bases Orgánicas en junio de 1843. Esto permitió la supresión de veintenas de artículos que Santa Anna había incluido en la lista de prohibidos en su decreto del 14 de agosto de 1843; pero se conservaron las prohibiciones por largo tiempo vigentes sobre hilazas, tejidos, y, por supuesto, sobre algodón en fibra.⁸⁹

Impedido así para abrir los puertos al algodón extranjero, el gobierno de Herrera tenía todavía otro plan para conseguir su objeto. Echó mano de la idea de reformar la Constitución. Se redactó una recomendación de cambiar el artículo 67 y fue presentada a la legislatura, la cual logró una votación favorable en la Cámara de Diputados; pero una mayoría de los senadores, temiendo que con ello se pusieran en peligro todos los derechos prohibitorios, votó en contra.⁹⁰ El resultado fue que pasó otro año, el gobierno mismo del general Herrera fue derrocado, y la ley que prohibía la importación del algodón en fibra siguió tan campante.

Sin embargo, el año de 1846 trajo finalmente un cambio en el status de las prohibiciones. El nuevo ocupante de la silla presidencial, general Mariano Paredes, no participaba de las inhibiciones legales de sus predecesores. A las tres semanas de haber

⁸⁸ MDG, 1845, pp. 40-41.

⁸⁹ Exposición con que la comisión nombrada para la reforma del arancel de las aduanas marítimas y fronteras dio cuenta al gobierno supremo del plan que siguió en el cumplimiento de su encargo (México, 1845), *passim*; ley del 4 de octubre de 1845, *op. cit.*, de Dublán y Lozano, V. 42-44.

⁹⁰ MDG, 1845, p. 42.

tomado el poder, expidió un decreto permitiendo temporalmente la introducción de algodón extranjero por las aduanas de México y San Blas, pagando el alto impuesto de diez pesos por quintal.⁹¹ Así, por fin parecía estar cercana la perspectiva, tanto tiempo esperada, de un abastecimiento ilimitado de algodón; pero el levantamiento de la prohibición había sido pospuesto por demasiado tiempo para que pudiera beneficiar mucho a las fábricas algodonerías, porque menos de cuatro meses después, Estados Unidos, de donde los industriales esperaban obtener el algodón, estaba en guerra con México.

Esta revista de los prolongados esfuerzos para suspender la prohibición de importar algodón demuestra cuán inflexibles habían llegado a ser las medidas prohibitorias adoptadas en la década anterior a dicha guerra. El objeto original de estas leyes, como hemos visto, era alentar la formación de una industria algodонера integrada, desde la materia prima hasta los productos acabados. Pero aunque esta meta resultó impracticable y las industrias mismas se vieron en peligro por su persistencia, fue políticamente imposible obtener una suavización de las leyes.

Si los manufactureros hubieran estado dispuestos a aceptar un sistema de impuestos protectores en lugar de las prohibiciones de importar hilazas y tejidos, bien se hubiera podido obtener que se levantara la prohibición sobre la materia prima; pero los industriales, en su mayor parte, estaban inalterablemente opuestos a la más ligera suavización de las leyes que favorecían a sus propios productos. Y, por el contrario, aun cuando exigían que se remediara la situación de escasez y altos precios causada por la prohibición de importar algodón, algunos fabricantes buscaban que se extendiera el alcance de las medidas prohibitorias para incluir géneros de mejor clase que los que ya estaban prohibidos.⁹²

Sin embargo, la continua corriente de folletos, artículos y exposiciones que habían acompañado a la controversia de cinco años sobre la importación de algodón, no podía dejar de debilitar la causa del mantenimiento del sistema de prohibiciones. Los argumentos de los manufactureros en favor de que se levantara la prohibición sobre el algodón podían voltearse, como algunos

⁹¹ *Ibid.*, p. 47.

⁹² *El Mercurio Poblano*, 2 de marzo de 1844; alcance al núm. 26, 22 de febrero de 1845. Se hizo una moción para prohibir la entrada de tejidos de algodón hasta de 40 hilos por cuarto de pulgada. Las leyes existentes permitían la entrada, mediante pago de derechos, de telas que tuvieran más de 30 hilos.

de ellos se dieron cuenta, contra las leyes mismas que favorecían sus intereses. Después de todo ¿por qué los industriales habían de tener derecho a disfrutar de un mercado cerrado en perjuicio de los consumidores y del tesoro público? ¿No se podría idear un sistema de aranceles protectores que salvaguardara la industria, dejara alguna recaudación al gobierno, y al mismo tiempo no pusiera al consumidor en la necesidad de comprar artículos de contrabando si no estaba satisfecho con los productos nacionales?

La convicción de que el sistema prohibitorio había durado más del tiempo en que fue útil, en realidad no se generalizó sino hasta después de terminada la guerra con Estados Unidos. Pero ya en 1846, entre los funcionarios gubernamentales de mayor sentido de responsabilidad y, sorprendentemente, aun entre los industriales, esta idea iba ganando terreno.⁹³

Así lo expresa don Antonio Garay, quien había sido cuatro años subdirector de la Dirección General de Industria y ahora era jefe de la recién organizada Dirección de Colonización e Industria:

Todo lo que el gobierno necesita hacer en favor de la industria de transformación es decretar derechos bien calculados sobre las mercancías extranjeras que se importen y asegurar la abundancia de materias primas, para que nuestros productos puedan competir razonablemente con los artículos extranjeros y satisfacer las necesidades del público a precios bajos.⁹⁴

Con estas palabras, Garay proclamaba el fin de una época en la historia del fomento de la industria por parte del gobierno.

⁹³ Ver los equilibrados comentarios del ministro J. M. Lafragua, *Memoria de la primera secretaría de... relaciones interiores y exteriores... 1846* (México, 1847), pp. 71-72.

⁹⁴ *Ibid.*, apéndice 54 p. 159. Garay era un fuerte partidario del industrialismo, con intereses en dos fábricas textiles de algodón en la ciudad de México.

100