



VOL: AÑO 8, NUMERO 22

FECHA: MAYO-AGOSTO 1993

TEMA: LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

TÍTULO: **Lo público y lo privado de las obras públicas en México: Los primeros cien años**

AUTOR: *Priscilla Connolly* [*]

SECCION: Artículos

RESUMEN:

Este trabajo explora la construcción histórica de la categoría "obras públicas" en México, desde la etapa formativa del Estado mexicano hasta el primer auge de inversión estatal en obras modernizadoras que tuvo lugar durante las últimas dos décadas del Porfiriato. El análisis se divide en tres partes. Primero, se establece el marco histórico de referencia y se ofrecen algunas definiciones acerca de las formas de producción de las obras llamadas "públicas". Segundo, se revisa la evolución del marco normativo que, a lo largo del siglo pasado, fue demarcando la esfera pública de la construcción y, así, lo que se entendería como "obra pública" justamente en el despegue de las inversiones gubernamentales en la construcción de infraestructura durante las últimas dos décadas del Porfiriato. Tercero, se identifican las principales obras del período y la participación gubernamental y privada en ellas. Lo que se pretende demostrar es el efecto combinado de las prácticas concretas y los marcos normativos para definir el significado, y la práctica política, de las obras llamadas "públicas" en un momento dado.

ABSTRACT:

Public and private spheres in the public works. The first 100 years.

This paper explores the historical construction of the "public works" category in Mexico, from the state making period to the first climax of state investments in modernizing public works, during the two last decades of the regime of Porfirio Díaz. The analysis builds on three parts. The first part presents the historical background and some definitions of the production types of the so-called public work. The second part reviews the normative framework which set up the limits of the public sphere in relation with construction. It looks also at the accepted meaning of public work when government of Porfirio Díaz began to invest in the construction of infrastructure. The third part lists the principal works constructed during the period and the share of the government and the private sectors in each. The paper attempts to explain how concrete practices combine with normative frameworks to define the political practice and significance of the so-called public works for a time being.

TEXTO

Introducción

Las obras públicas constituyen uno de los terrenos aparentemente más afectados por el reciente proceso de redefinición de la frontera entre lo "público" y lo "privado". La

privatización de algunos bienes y servicios municipales, la desnacionalización de empresas estatales en el sector de los transportes y las comunicaciones, la concesión de las carreteras y los puertos ponen de relieve el carácter efímero y movedido de las definiciones que tradicionalmente han consagrado ciertos tipos de construcciones a la esfera "pública". En este marco, resulta interesante reflexionar sobre las raíces históricas de tales definiciones, cuya génesis se ubica en las formas tradicionales de producción de las llamadas obras públicas y sus modificaciones subsecuentes.

Este trabajo empieza por constatar el gran auge en la construcción entre 1890 y 1910, en el que se destaca el papel preponderante desempeñado por el Estado mexicano, especialmente por el gobierno federal, en modernizar el país a través de la creación de infraestructura física. Al mismo tiempo, se hace notar que el hecho de que sean "públicas" las obras de ninguna manera excluye la participación de los intereses particulares. Muy por el contrario, las obras públicas, en aquel entonces como hoy, se produjeron bajo distintos arreglos o formas de relación entre las agencias públicas y los intereses privados. Con la excepción de algunas obras menores o inconclusas que se realizaron mediante la administración directa del Estado, casi todas las obras públicas del período se realizaron mediante la contratación de empresas constructoras o por concesionarios con o sin subsidios del Estado. Desde el punto de vista de su producción, entonces, el problema no es de obras "públicas" versus obras "privadas", sino qué tipo de arreglo entre entidades públicas e intereses privados prevalece en la producción de las obras "públicas".

Más adelante, al revisar la evolución del marco normativo, nos acercamos a lo que los actores políticos, pertenecientes a las sucesivas élites dominantes, entendieron como obra "pública" y cuál debía ser el papel del Estado en materia de aprovisionamiento de obras y servicios. En otras palabras, se busca contestar la pregunta de por qué el Estado asumió la responsabilidad de promover determinado tipo de obras.

Por último, se examina la materialización en los hechos de estos conceptos. Al señalar las principales obras que constituyeron el auge constructivo del Porfiriato, se ubica la participación relativa en ellas de las agencias gubernamentales y los intereses privados, en especial de los intereses privados extranjeros. Se intenta probar cómo las prácticas concretas en la creación de obras públicas, las características de las obras en sí y los arreglos institucionales de su producción van determinando, a su vez, nuevos significados y nuevos marcos normativos para definir la categoría "obras públicas". Con ello, claramente se corre el riesgo de llegar a la conclusión de que los cambios recientes en la participación estatal en la esfera de obras públicas no son tan novedosos; pero, al mismo tiempo, se pueden aportar elementos para evaluar, dentro de la gama de las opciones posibles, esta redefinición de lo "público" y lo "privado" de las obras públicas.

I. Lo público y lo privado de las obras públicas

México entró al siglo XX en pleno auge constructivo. Las ciudades se expandían y se llenaban de nuevos edificios: palacios, estaciones, oficinas, almacenes, fábricas y viviendas de toda clase. Los espacios en torno de los edificios se acondicionaban y se embellecían para dar lugar a diversos usos y servicios públicos, los de siempre y los recién inventados. Las plazas dejaban de ser tianguis para convertirse en parques, y los comerciantes se instalaban en los elegantes mercados municipales. Brotaban escuelas, cárceles, hospitales. Los panteones ya se habían sacado de los atrios y en los nuevos cementerios proliferaban las tumbas monumentales. Las calles se pavimentaban y se alumbraban. Debajo de ellas, las tuberías empezaban a relevar los oficios particulares de aguador y pipero. Los tubos se conectaban a otros, de mayores dimensiones: acueductos, albañales, canales de desagüe y demás elementos que conformaban los complicados

sistemas hidráulicos. Las ciudades se comunicaban entre sí por los ferrocarriles y los telégrafos. Los ferrocarriles también se conectaban con el exterior: con las fronteras y con los puertos, ya acondicionados para buques de gran calado y provistos de muelles, dársenas, faros y flamantes edificios aduaneros.

La multiplicación de las construcciones durante las dos últimas décadas del Porfiriato no sólo transformó el paisaje físico, sino estableció las formas como se producirían estas obras de la modernidad. Por una parte, se terminó de definir la propiedad y el uso de los espacios y servicios así creados y, con ello, se constituyó el significado de las obras "públicas". Por otra, se determinó quién se encargaría de la producción de qué; se institucionalizaron los arreglos entre los agentes públicos y privados. A lo largo del siglo, se debatieron en los terrenos militar, político y legislativo las distinciones entre las responsabilidades públicas y eclesiásticas, entre las públicas centralizadas y descentralizadas, y entre las públicas y las privadas. Los resultados quedaron plasmados en disposiciones legales y declaraciones políticas. Sin embargo, el deslinde de responsabilidades con respecto de la producción y el manejo de las obras y los servicios públicos se institucionalizaría, en la práctica, sólo a la hora de realizar las obras; es decir, cuando se dispusiera de los medios administrativos, técnicos y, sobre todo, financieros para construirlas. Tales medios se hicieron mucho más abundantes a partir del reconocimiento oficial del gobierno de México por las grandes potencias, lo que abrió el país a las inversiones extranjeras directas, y, en mayor medida, a partir del tercer período de Porfirio Díaz, al restablecerse México como sujeto de crédito en el mercado financiero internacional. Al entrar en acción los medios, también se irían conformando los arreglos o sistemas de relaciones entre agentes públicos y privados, nacionales y extranjeros, con los cuales, por bien y por mal, se producen las obras y servicios llamados "públicos".

El panorama descrito podría dar a entender, como quisieron los apologistas contemporáneos del régimen, que el Porfiriato no sólo construyó las bases materiales del desarrollo nacional, sino también el marco institucional -administrativo- adecuado para garantizar la modernización futura, por lo menos en lo que se refiere a la creación de obras públicas. Si hay algo de verdad en ello, es una verdad parcial, y es importante detenernos para subrayar lo incompleto y disperejo de la obra constructiva del gobierno porfirista. Si bien es cierto que los soportes físicos de la modernidad -y una buena dosis de sus expresiones simbólicas- se producían en alguna medida y en algunos lugares de México para principios del presente siglo, es evidente -los acontecimientos históricos lo atestiguan- que esta modernización no tuvo los alcances suficientes, ni por su volumen ni por su distribución, para sacar al país del subdesarrollo.

El indicador más inmediato de aquella modernización incompleta, por lo que se refiere al tema bajo consideración, es el limitado grado de urbanización logrado después de tres décadas de "orden y progreso". En efecto, no hubo la correspondencia necesaria entre la expansión o reconstrucción física de las ciudades y su crecimiento demográfico. La población de algunas ciudades aumentó durante los últimos diez años del Porfiriato, pero otras se estancaron o perdieron habitantes. [1] En general, el nivel de urbanización del país, no importa cómo se mida éste, era igual en 1910 que en 1880: alrededor de 10% de la población vivía en áreas urbanas (Unikel, 1976: 23; Morse, 1975: 268; y Guerra, 1988: I, 347). Inclusive, el crecimiento de la población urbana, al igual que el de la población total nacional, fue mayor durante las dos o tres décadas antes de 1890 que durante el auge constructivo del Porfiriato (Morse, 1975: 268 y González Navarro, 1957: 1920). Las comparaciones internacionales ayudan a comprender la magnitud del atraso de México para finales del Porfiriato. Mientras la población de la ciudad de México en 1910 era de 471 mil habitantes, la de París ascendía a 2,888,000 (Riou, 1973: 38) y la de Nueva York a 4,767,000 (Morse, 1975: 266). Para las mismas fechas, Buenos Aires tenía más de un millón de habitantes y Montevideo y Sao Paulo entre 400 y 500 mil (Morse, 1975).

La disociación entre la urbanización física o construcción de nuevos espacios urbanos y la urbanización social es todavía más marcada en el interior de las ciudades. Las modernas obras y servicios urbanos, los parques arbolados, las redes de agua y drenaje, las calles pavimentadas y alumbradas, para no hablar de los ferrocarriles y los puertos sólo daban servicio a una fracción de la población. [2] Es decir, muchas de las obras "públicas", financiadas por el gobierno, eran más bien de uso exclusivo o privado.

¿Qué falló: la política de modernización en sí o la forma como se llevó a cabo? Si pensamos que el problema no reside en las propias obras de comunicación, saneamiento u "ornato", por sí, ni en el principio general de que el Estado de alguna manera garantice su producción, entonces tenemos que preguntarnos más detenidamente por las modalidades precisas a través de las cuales tales obras se convirtieron en responsabilidad pública, a qué nivel de la administración pública le correspondía, cómo este compromiso público se ajustaba a los intereses privados (los arreglos institucionales), cuáles y cuántas obras se realizaron como resultado del proceso y cuánto le costaron a la nación, es decir, al "público" causante de impuestos.

En términos generales, existen tres tipos de arreglos para la producción de obras públicas. El primero se da cuando el Estado se encarga directamente de ella, incluyendo el diseño de la obra, el control técnico y la contratación de operarios. Desde luego, bajo este arreglo el Estado conserva la propiedad de la obra producida y, por lo tanto, se apropia de las ganancias o asume las pérdidas de su explotación. A esta modalidad la llamaría "administración directa". Bajo el segundo arreglo, el Estado conserva la propiedad y el derecho de explotación de lo producido; es el responsable directo de promover y diseñar la obra, pero la producción la encarga a una empresa privada. Esta modalidad, llamada la "contratación" o el "contratismo", es, de hecho, el arreglo que ha dominado el escenario de la producción de obras públicas en México (y en casi todos los países capitalistas) desde ese tiempo hasta la fecha; esto es, hasta la política reciente de promover el tercer tipo de arreglo, mediante la "privatización", o la concesión, del aprovisionamiento de muchos bienes y servicios, incluyendo la construcción de carreteras, centrales termoeléctricas, puertos y otros.

El tercer arreglo se da, entonces, cuando la promoción, el control técnico, la producción y los derechos de explotación de las obras y los servicios públicos están en manos de la iniciativa privada, por supuesto, con una mayor o menor injerencia por parte del Estado. En México, por razones que examinaré más adelante, la producción y explotación de toda obra o servicio que de alguna manera se considere de carácter "público" se hace por concesión otorgada por el Estado. En situaciones donde no se requiere de concesión, la intervención mínima del Estado consistiría en un permiso o autorización. Tanto la concesión como la autorización determinan ciertas características de la obra que se realizará y condiciones de su explotación. El grado de injerencia del Estado en ello, desde luego, es diverso. Otra variable importante la constituyen las ventajas ofrecidas por el Estado al concesionario o permisionario en la forma de subvenciones, exenciones fiscales, etc., y es conveniente distinguir entre la producción privada de obras públicas con subsidios y la que no los tiene.

Es importante señalar que no se puede evaluar cada arreglo en forma abstracta: es preciso conocer las configuraciones específicas en cada lugar y momento. Posiblemente contaría con algún consenso la idea de que la contratación y la concesión de obras públicas fomentan más la corrupción, mientras que la administración directa engendra ineficiencia y burocratismo. Me parece equivocado este tipo de aseveración sin tomar en cuenta los casos concretos y sin considerar las opciones históricamente disponibles.

En este orden de cosas, tampoco funciona la caracterización como más o menos desarrollados, o más o menos "modernos", ni siquiera más o menos "públicos", de los tipos de arreglos para producir obras. El pensamiento liberal del siglo pasado, como el actual, claramente prefirió la producción privada de todo, incluyendo las obras públicas, si bien en la práctica no resultó factible dejar todo en manos de la iniciativa privada. Marx, en los Grundrisse de 1858, compartió la idea de la superioridad de la empresa privada para la construcción de obras de infraestructura, aunque consideró que los gobiernos dejarían de encargarse de las obras sólo cuando el capitalismo hubiera llegado a su etapa más desarrollada. Suponía, inclusive, que la contratación de las obras por el Estado a empresas privadas, en la medida en que se financiara con impuestos, seguía siendo una variación de la corvée francesa, o trabajo colectivo obligado, con sus tintes claramente feudales (Marx, 1973: 524-531). Desde la perspectiva del siglo XIX, se percibía un progreso histórico hacia la privatización de las obras públicas. Por supuesto, no podían preverse ni el incalculable auge del contratismo, ni la estatización de las obras y los servicios producidos originalmente por empresas particulares, que tuvieron lugar en la mayoría de las naciones capitalistas durante el presente siglo. Y, como se verá, el esquema evolucionista de Marx nada tiene que ver con la evolución de las obras públicas en México, ni en lo concreto ni en su constitución como categoría.

II. La constitución de las obras públicas en México

Dado que la concesión se sitúa en el parteaguas entre la obra "privada" y la "pública" en México, es un punto de partida conveniente para analizar la constitución de las obras públicas como categoría. Si el Estado concede el derecho de uso o explotación de una cosa, ello implica que tal derecho es originalmente del Estado. En los casos en que se trata de algún derecho relacionado con la propiedad de la tierra, de la explotación del subsuelo, del derecho de vía o de la propiedad del agua y de terrenos resultantes de la desecación de lagos, la concesión parecería derivarse del concepto patrimonial de la propiedad, heredado de la Colonia. [3] Por más que se quisiera lo contrario, la propiedad originaria del rey fue asumida en cierta manera por el Estado independiente. A pesar de que todas las constituciones mexicanas redactadas durante el siglo pasado, [4] sin excepción, subrayan el concepto liberal de la propiedad privada, la "soberanía del dominio eminente del Estado sobre las tierras" no logró extinguirse, un ejemplo de aquello a lo que Soberanes (1984: 25) se refiere en cuanto a la influencia del pensamiento jurídico novohispano en "ese derecho real, cotidiano, que vivieron los juristas todos los días". Prueba de ello, aparte de este asunto de las concesiones, es su reaparición en el Artículo 27 de la Constitución de 1917.

La propiedad de la tierra no es el único monopolio o derecho exclusivo que heredó el Estado mexicano de la Corona española. También tenía el derecho de la explotación exclusiva de diversos negocios de los naipes, de la pólvora, de la plata, del tabaco y del mercurio, cuyos ingresos se remitían directamente a España (López Rosado, 1972:45 y Kaplan, 1988:128). De mayor relevancia para el presente análisis es que el Estado controlaba asimismo el derecho de paso, cobrado en forma de alcabalas, almojarifazgos, derechos de armada y avería, derechos de anclaje y demás (López Rosado, 1972: 42-43). El peaje es el ejemplo más claro del cobro de un derecho de paso o traslado, ostensiblemente por el uso de la vía "pública", que continúa hasta el siglo XIX. La aplicación del peaje y otros derechos similares para el recaudo fiscal durante la época de la República Restaurada puede verse en el desglose que hace Calderón de los impuestos a la importación, que ya representaban dos terceras partes de los ingresos públicos. [5] La concesión, en términos formales, aparece entonces como el traslado de un derecho exclusivo de explotación, prerrogativa del Estado, a manos de particulares. He aquí la base del control federal sobre las vías de comunicación y los puertos, así como el sentido de las concesiones de caminos y obras portuarias mayores. Los puertos mayores, al

representar la más importante fuente de ingreso del Estado, eran prácticamente "no concesionables".

Ahora bien, lo anterior podía funcionar cuando se trataba de algo existente cuya explotación, además, tradicionalmente generaba ingresos para el titular de los derechos: el subsuelo, el agua, los caminos federales, estatales y locales y, en especial, todo lo que tenía que ver con los puertos, que eran de incumbencia exclusiva del gobierno federal. Cuando se trató, como fue el caso en el México decimonónico, de los nuevos medios de comunicación -en especial de los ferrocarriles- y de otras instalaciones que, además de no existir, podían representar una dudosa fuente de ingresos para su propietario, la concesión adquirió otro sentido (sin perder el anterior). Es decir, la concesión ya no era un mecanismo para privatizar un monopolio estatal de un bien o servicio existente, sino para fomentar la producción privada de uno nuevo. Lo que se concedía aquí, además de los derechos monopólicos que, por sí, podían coadyuvar al negocio, eran determinadas ventajas económicas, desde las exenciones impositivas hasta los subsidios directos, para asegurar la rentabilidad de las inversiones.

La utilización de la concesión como instrumento de subsidio se relaciona no sólo con una necesidad real o ficticia de compensar la baja rentabilidad de las inversiones en infraestructura. Al lado de los atributos específicos en materia de propiedad del suelo y otros derechos exclusivos, el Estado heredado de la Colonia tenía una propensión "tradicional" hacia el intervencionismo económico:

Esta tradición de un gobierno fuerte con prerrogativas para intervenir en los asuntos económicos de sus ciudadanos, con cierta responsabilidad por el bienestar económico general, es sólo un aspecto de la muy compleja estructura neorromana que ha caracterizado a los pueblos ibéricos desde la consumación de la Reconquista [Nelson, 1945: 95, cit. en Glade, 1959: 18, cit. en Kaplan, 1988: 95].

Esta responsabilidad por el bienestar económico general, y ciertas indicaciones claras para lograrlo, se confirman en casi todas las leyes fundamentales de México, independientemente de su orientación política. En efecto, desde la primera Constitución federal de 1824 se mantienen en más o menos los mismos términos las facultades del Congreso para

fomentar la prosperidad nacional, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los Estados (o los departamentos, en las versiones centralistas) la apertura y mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones. [6]

La reiteración de la facultad estatal para el fomento económico en las sucesivas versiones de la Constitución redactadas hasta 1857, es en sí indicativo del consenso entre los grupos dominantes con respecto de esta función gubernamental, consenso que aparentemente trascendió las barreras entre liberales y conservadores. Anteponiendo como "interés general" el progreso material de la nación, aun la ideología política liberal aceptaba la intervención estatal en el aprovisionamiento de obras, sobre todo de comunicaciones, que no podían realizar los intereses privados (López Rosado, 1972: 301-306). Así, se "asignaba al Estado un papel compensador de la actividad privada, sin limitar su acción, pero haciéndose cargo de las deficiencias" (López Rosado, 1972). [7]

Tal ideología, desde luego, no es exclusiva de México, sino que fue compartida en mayor o menor grado en toda América Latina. [8]

En este alejamiento, que distanció la ideología política latinoamericana del *laissez faire* predicado por el liberalismo clásico, pesaron las doctrinas políticas de origen francés -Saint-Simon y Comte- (Hale, 1991: 20-22). También hay que tener presente el miedo a que las potencias extranjeras, sobre todo los Estados Unidos, llegaran a controlar los medios básicos del desarrollo (Cott, 1978: 80).

Así pues, para mediados del siglo las herencias históricas, las necesidades económicas y las ideologías políticas convergieron en un cierto consenso en torno del papel activo que debería desempeñar el Estado en la promoción económica. El instrumento administrativo que permitiría al Estado mexicano desempeñar esta responsabilidad se creó en 1853 en la forma del Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. Impulsado por el conservador Lucas Alamán en un proyecto de Estado que puede considerarse como la primera ronda de "menos política y más administración" (Lira, 1984: 138-142), el nuevo ministerio fue facultado para:

La formación de la estadística general, de la industrial, agrícola, minera y mercantil, siguiendo en cada año el movimiento que estos rangos tengan.

La colonización.

Las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles de toda clase.

La expedición de las patentes y privilegios.

Las exposiciones públicas de productos de la industria agrícola, minera y fabril.

Los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República.

El desagüe de México y todas las obras concernientes al mismo.

Todas las obras públicas de utilidad y ornato que se hagan con fondos públicos.

(Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución).

Si bien aquel proyecto de Constitución conservadora no se logró, la Secretaría de Fomento sobrevivió el asalto liberal de la Constitución de 1857, reafirmando en el Estatuto Provisional del Gobierno del Imperio, para continuar funcionando, en más o menos los mismos términos, hasta 1891, año en que sus funciones en materia de obras serían asumidas por la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones. Esta nueva secretaría se encargó de los gastos federales en puertos y construcciones auxiliares, caminos y puentes, ferrocarriles, líneas de navegación, vías fluviales y obras de desagüe del Valle de México, además de las construcciones administrativas y monumentales mencionadas al principio de este ensayo, dejando los asuntos de colonización en manos de la Secretaría de Gobernación. Con ello, las obras de esta naturaleza inician su transformación, en el terreno semántico por lo menos, de ser instrumento de fomento, en obras públicas.

Por último, las prerrogativas exclusivas del gobierno federal se fortalecieron en la medida en que las de los gobiernos locales se debilitaron con las reformas constitucionales de 1884, 1896 y 1901, por las que, respectivamente, se abolieron finalmente las alcabalas, se restringieron otros tipos de impuestos locales y se prohibió a los gobiernos estatales contraer deuda externa (Tena Ramírez, 1992: 705, 711 y 713).

De esta manera, para mediados del siglo estaba ya definida la esfera de lo público en términos de una política de intervención económica fuerte por parte del Estado, sobre todo por parte del gobierno federal. Sin embargo, como lo ha señalado Marichal (1988b y 1989), hasta 1880 no se disponía de los medios financieros (o técnicos) para poner en práctica tal política. En este marco, las concesiones adquirieron todavía otro significado. Ya no representaban un instrumento para compensar la incapacidad del sector privado para producir la obra bajo consideración sino que, por el contrario, eran el medio que permitía al Estado delegar sus responsabilidades, ante su propia incapacidad para cumplir con ellas.

El análisis que hace Cott (1978: 65-106) de la política de las concesiones ferrocarrileras entre 1865 y 1884 da elementos para apoyar lo anterior. Por lo menos en la cabeza de uno de los ministros de Fomento más destacados, Vicente Riva Palacio, ya existía la visión de un sistema de ferrocarriles de propiedad estatal, pero faltaban los medios para ponerlo en efecto (Cott, 1978: 81 y Calderón, 1965: 488). En los hechos, como ya se ha señalado, los medios sólo alcanzaban para subsidiar a las compañías ferrocarrileras extranjeras. Otro ejemplo del sentido "compensatorio" de la insolvencia estatal que tienen las concesiones en el mismo período se puede encontrar en la política hacia la construcción portuaria. Como se ha visto, por razones históricas y fiscales los puertos eran de estricta competencia del gobierno central. Ante su incapacidad para realizar las obras de mejoramiento urgentemente necesarias, durante el gobierno de Manuel González, en 1881, se le autorizó al Ejecutivo contratar las obras necesarias para mejorar el servicio marítimo (Dublán y Lozano, 1876-1913), legislación que dio pie a una serie de contratos y concesiones a particulares en materia de obras portuarias.

Si es correcta la hipótesis de que, frente a la ya arraigada política intervencionista, las concesiones subsidiadas representaban una especie de paliativo para compensar la falta de medios financieros públicos, entonces no sorprende encontrar el auge relativo del contratismo una vez que tales medios se obtuvieron. En efecto, en 1888, México se convertiría nuevamente en sujeto de crédito internacional, después de la renegociación y reconversión de la deuda anterior. A partir de esta fecha, México obtuvo una serie de préstamos en el exterior además de aumentar la emisión de bonos de la deuda interior. El "dinero fresco", producto de dichos préstamos, se canalizó, por una parte, hacia los subsidios ferrocarrileros y, por otra, a pagar al contratista predilecto del régimen, la compañía inglesa S. Pearson & Son Ltd. Así se institucionalizó un arreglo para la producción de obras que se volvería a presentar con bastante fuerza en el presente siglo: el contratismo con endeudamiento externo.

III. Obras públicas y modernización desigual en México de 1880 a 1910

El flujo de capitales, a través de los empréstitos contraídos por el gobierno federal en el exterior, coincidió con el gran auge constructor de las últimas décadas del Porfiriato. Ahora bien, cuantificar este auge, por sí, resulta difícil con las estadísticas disponibles. Mucho más difícil es medir la participación relativa de los distintos niveles de gobierno y de los particulares. Sin embargo, ciertos indicadores y ejemplos pueden ayudar a comprender el peso preponderante de las obras públicas. En cuanto a la construcción reconocida como "arquitectura", Katzman (1973: 19) calculó que "de los edificios importantes que se hicieron entre 1810 y 1910, dos terceras partes fueron construidos en los últimos veinte años", es decir, alrededor de 1,090 edificios, según la gráfica que presenta ese autor. El inventario incluye tanto edificios eclesiásticos como casas particulares, almacenes, fábricas y haciendas. Predominan, sin embargo, los edificios públicos: monumentos simbólicos y funcionales para alojar los nuevos quehaceres de la esfera pública. A cargo del gobierno federal estuvo la construcción de los siguientes

edificios, entre otras obras menores: los monumentos a la Independencia y a Cuauhtémoc, escuelas en el Distrito Federal, el teatro de Bellas Artes y el Palacio Legislativo (que no se terminaron en ese período), la sede de la Secretaría de Comunicaciones, el Edificio de Correos, el Hospital General, la Penitenciaría de Lecumberri y obras de embellecimiento del parque de Chapultepec. La construcción de estas obras fue contratada a ingenieros o arquitectos, algunos de ellos extranjeros, pero en su mayoría nacionales. [9] La inversión total de estas construcciones se estimó en alrededor de 82,480,000 pesos (Bulnes, 1920: 115-1 16) que se pagaron fundamentalmente del presupuesto federal y con deuda pública a corto plazo. Los gobiernos estatales y municipales hicieron las suyas, pero a escala menor aunque imposible de cuantificar.

Las obras de urbanización, es decir, la pavimentación de calles, su alumbrado, las redes de drenaje y abastecimiento de agua y las obras hidráulicas mayores que permiten hacer funcionar las redes, fueron de incumbencia, en principio, de los municipios. Sin embargo, si algunas ciudades se "modernizaron" en estos rubros lo hicieron gracias a las inversiones a cargo de los gobiernos estatales, por ejemplo en los casos de Guadalajara, Puebla y Aguascalientes. Las obras de agua, drenaje, saneamiento y pavimentación de la ciudad de México estuvieron a cargo de juntas especiales con amplios poderes y autonomía administrativa. Aunque dependían formalmente del Ayuntamiento, estas obras pueden considerarse como "federales", no sólo porque se trata de la jurisdicción del Distrito Federal, sino porque se financiaron con el presupuesto federal, en gran medida con deuda pública exterior e interior. [10] Algo similar sucedió con las obras de agua, pavimentación y saneamiento de los puertos de Veracruz, Mazatlán, Tampico, Coatzacoalcos y Salina Cruz, también financiadas con fondos federales, aunque estuvieron a cargo de los gobiernos estatales y los ayuntamientos respectivos. El arreglo genérico institucional para la producción de este conjunto de obras necesarias para la urbanización de la ciudad de México y de los principales puertos del país fue, por excelencia, el contratismo. Y el arreglo específico que dio lugar a la mayor parte de las obras fue la contratación a empresas constructoras extranjeras, en su mayoría británicas, cuyo pago se garantizaba directa o indirectamente con el endeudamiento público. Es importante mencionar, además, que esta modalidad particular del contratismo favoreció sobremanera a un solo contratista: la Pearson. Con excepción del túnel del desagüe y otras obras de Tampico, que fueron encargadas a firmas británicas distintas, así como la pavimentación, el drenaje y el aprovisionamiento de agua en la ciudad de México, que se contrataron con compañías francesas y norteamericanas, todas las obras mencionadas fueron encomendadas a la Pearson. Como estimación muy aproximada, el costo total de los contratos fue de 50 millones de pesos, de los cuales 13.6 fueron pagados a la Pearson. [11]

Bajo el mismo tipo de arreglo entre gobierno federal, financiado con deuda exterior e interior, y los contratistas, en especial la Pearson, se realizaron también las grandes obras portuarias. Los tres contratos más grandes, los de Veracruz, Coatzacoalcos y Salina Cruz, que representaron una inversión total de aproximadamente 98 millones de pesos, los obtuvo dicha compañía entre 1895 y 1909. [12] El Ferrocarril Central Mexicano, también británico, obtuvo el contrato de las obras portuarias de Tampico en 1901, con valor de 6 millones de pesos, y Aston Chanler realizó las obras de saneamiento de ese puerto, de 2 millones, en 1902 (SCOP, 1900-1904). Las obras portuarias de Manzanillo, con una inversión de aproximadamente 7 millones, se encargaron al norteamericano Smooth (Bulnes, 1920: 121 y SCOP, 1900-1904).

En contraste con las grandes obras portuarias, las obras portuarias menores se produjeron bajo otro arreglo: el de las concesiones. Así, la construcción de muelles, dársenas, vías férreas de acceso, etc. en Tuxpan, Progreso, Altata, Guaymas, San Juan

Bautista y Campeche fue concesionada a particulares, extranjeros y nacionales, incluyendo a varios concesionarios intermediarios, entre 1881 y 1910 (Dublán y Lozano, 1876-1913 y SCOP, 1900-1904). Los términos de cada concesión variaban, pero generalmente el gobierno otorgaba el permiso de cobrar el uso de las instalaciones portuarias más algunos subsidios, como la exención de impuestos sobre importación de los insumos necesarios para la construcción y sobre la propiedad de terrenos. A cambio, el gobierno federal controlaba los precios de los fletes y tenía derecho a tarifas especiales.

La concesión con subsidios también fue el arreglo aplicado a la construcción de la obra más importante, y con mucho la más costosa, del Porfiriato: la red ferrocarrilera. Al igual que los puertos y otras obras de comunicación, las vías férreas estaban a cargo, en principio, del gobierno federal y existía un amplio consenso entre todos los sectores gobernantes respecto de la necesidad de promover la construcción ferrocarrilera (Cott, 1978: 17 y López Rosado, 1972: 302-306).

En relación con la política de fomento de los ferrocarriles, es conveniente identificar tres períodos. El primero se inicia con fuerza a partir de los gobiernos de Juárez y Lerdo, aunque tiene antecedentes en los años anteriores, y termina hacia finales de la década de 1880. La política consistió en otorgar concesiones a empresas particulares para la construcción y explotación de las líneas, dándoles, además, subsidios importantes mediante exenciones fiscales, subvenciones monetarias por kilómetro y tierras, además de los derechos exclusivos de explotación. El nivel del subsidio monetario variaba en cada caso, pero oscilaba en promedio entre 6,000 y 8,000 pesos por kilómetro de vía, lo que implicó un gasto federal, por concepto de subsidios monetarios solamente, de más de 100 millones de pesos plata hasta 1892 (Marichal, 1989: 13 y Cuadro 1). Con esto, se habían construido 10,286 kilómetros de vías, de los 19,280 que existirían en 1910 (Calderón, 1965: 568 y 628). Lo anterior demuestra que, lejos de ser el producto de inversiones privadas extranjeras, los ferrocarriles se lograron gracias principalmente a la inversión pública. Esto, desde luego, causó graves problemas para las finanzas federales; desde el primer gobierno de Díaz, una parte creciente de los subsidios se adeudaba y se pagaba con certificados de la Tesorería.

A finales de la década de 1880 se abrió un nuevo período en la política de fomento ferrocarrilero, consistente en, por una parte, la reducción en los niveles de los subsidios y, por otra, el pago de éstos mediante el endeudamiento público. Asimismo, las subvenciones adeudadas a las compañías ferrocarrileras se convertían, sucesivamente, en deuda consolidada exterior. Otro cambio a partir del tercer gobierno porfirista fue la transición del predominio de empresas norteamericanas al de las británicas en el ramo (Roeder, 1973: II).

Durante todo este tiempo hubo varios intentos de promover la construcción de ferrocarriles directamente por el gobierno federal, o mediante concesiones con los gobiernos estatales. Los proyectos de Vicente Riva Palacio, ministro de Fomento de 1876 a 1880 y el malogrado Ferrocarril Nacional del Istmo son ejemplos de ello (Cott, 1978 y Calderón, 1955 y 1965). Sin embargo, estas iniciativas no progresaron y no fue sino hasta la creación de la empresa estatal Ferrocarriles Nacionales de México, en 1908, impulsada por el secretario de Hacienda, Limantour, que dio inicio el tercer período de la política sobre ferrocarriles: su administración directa por parte del gobierno central.

El último arreglo institucional para el aprovisionamiento de obras públicas durante el Porfiriato se refiere a la concesión sin subsidio vale decir, la realización privada de las obras sin la injerencia económica del Estado. Es imposible hacer el inventario completo de tales obras, pero vale la pena mencionar, por ejemplo, las inversiones nacionales en

ambiciosos proyectos hidráulicos para la reclamación de tierras y la irrigación, que transformaron radicalmente el paisaje agrícola en la Comarca Lagunera, Zamora, la Ciénaga de Chapala y otras regiones (Moreno, 1989: 353). En el propio Valle de México el Canal de Chalco se construyó como negocio particular de Iñigo Noriega; eso sí, a cambio de la propiedad de las tierras desecadas. Buena parte de los novedosos servicios urbanos e infraestructura básica, asimismo, se produjeron directamente por la iniciativa y la inversión de particulares y de capitales extranjeros. Al respecto, Bulnes (1920: 113-114) ofrece una visión parcial en su famosa evaluación de la "labor del capitalismo extranjero en México", en donde la incluye en lo que se refiere a obras de generación de electricidad, tranvías en varias ciudades, instalaciones para el alumbrado eléctrico y mil quinientos kilómetros de ferrocarril. A la lista de Bulnes habrá que agregar los 13,437 kilómetros de líneas telegráficas que, de un total de 56,579 existentes en todo el país en 1892, habían instalado los particulares (López Rosado, 1972: 378-379), o los 35,327 kilómetros de líneas telefónicas registradas en 1906 (López Rosado, 1972: 381-382). En todo caso, por la falta de precisión de los datos, sería inútil tratar de cuantificar estas inversiones privadas en obras "públicas". Lo importante es subrayar el carácter público de todas estas instalaciones, ya que todas eran obras concesionadas, es decir, formalmente estaban a cargo del gobierno. Sobre ellas rendía cuentas la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en sus memorias anuales.

Algunas conclusiones

La constitución de la esfera pública de la construcción, o las obras públicas, es un tema se suma complejidad. En las páginas anteriores he analizado algunos aspectos, pero, por falta de espacio, muchas consideraciones quedaron fuera. Ambitos enteros de esta esfera pública de la construcción, por ejemplo la salud pública y la política de saneamiento, no se han considerado. Sin embargo, creo que la visión general de la constitución de las obras públicas durante el Porfiriato permite plantear, a título de conclusiones, algunas respuestas tentativas a la pregunta de qué clase de obra pública dejó este período. En términos prácticos, esta pregunta se desdobra en qué tipo de obras concretas, qué arreglos para su producción se institucionalizaron y cómo quedó definida la categoría de "obra pública". En términos teóricos, qué puede aportar un estudio histórico como éste a la comprensión, vale decir, la evaluación crítica, de las fronteras cambiantes entre lo "público" y lo "privado" en materia de obras construidas.

Primero, en cuanto a las herencias "prácticas", sobresale la marcada responsabilidad formal del Estado en el aprovisionamiento de la más amplia gama de obras. Las vastas prerrogativas del Estado en este campo, heredadas de épocas anteriores, se fortalecieron enormemente durante el Porfiriato. Es de suponerse que, si la vocación intervencionista del Estado mexicano sobrevivió a las varias suertes de liberalismo del siglo pasado, es probable que sobreviva a los embates actuales del "liberalismo social".

Segundo, el fortalecimiento de las prerrogativas del Estado en materia de obras coincidió con una mayor centralización de los poderes del gobierno federal, y de los recursos, en el Distrito Federal. Esta doble centralización fue en claro detrimento de las prerrogativas y los recursos otorgados a los gobiernos locales, estatales y municipales en materia de obras públicas. Fue en detrimento también de otros posibles significados de "obras públicas" que habrían forjado un mayor desempeño de los gobiernos locales: quizá como algo que beneficia más a la comunidad local y menos a la "nación", por ejemplo.

Tercero, las responsabilidades formales del gobierno federal tomaron la forma concreta de fuertes inversiones públicas concentradas básicamente en tres rubros: la construcción de los ferrocarriles en general y en particular del Ferrocarril del Istmo y sus puertos terminales, el puerto de Veracruz y obras básicas de infraestructura para la ciudad de

México. Estas obras acapararon la mayor parte de los recursos públicos: por un lado los ingresos fiscales del gobierno y, por otro, los préstamos extranjeros. De hecho, las obras mencionadas, junto con la deuda acumulada desde la primera mitad del siglo por concepto de gastos militares, explican prácticamente todo el endeudamiento público del Porfiriato.

Cuarto, el sentido de "interés público" que justificaba la erogación de recursos tan elevados, y que serían pagados por generaciones futuras, fue el del progreso económico de la nación.

Quinto, la inversión pública en obras no fue directa, sino que se canalizó mediante distintos arreglos institucionales -las concesiones y los contratos- con las entidades privadas responsables directas de la producción de la obra.

Sexto, el arreglo de las concesiones, ejemplificadas en la primera fase de la construcción ferrocarrilera, antecedió la fórmula de los contratos, utilizados en las obras de infraestructura urbana y portuaria, en las cuales el gobierno federal ejercía un mayor control sobre el destino de las inversiones. Sin embargo, este aparente fortalecimiento de la autonomía estatal frente a los intereses privados, predominantemente extranjeros, en la producción de las obras, se logró a expensas del endeudamiento con el exterior. Es decir, "obras públicas" en México, por lo menos las grandes, significó en el Porfiriato, como hoy, una u otra suerte de dependencia económica.

Séptimo, los financiamientos correspondientes a los mencionados contratos de obras públicas realizadas durante las últimas dos décadas del Porfiriato se concentraron de manera extraordinaria en manos de una sola empresa: la compañía inglesa S. Pearson & Son.

Octavo, hay cierto consenso en el sentido de que los contratos, sobre todo los realizados por la Pearson, representaron un derroche menor, y aportaron mayores beneficios en relación con su costo, comparados con las concesiones ferrocarrileras. Sin embargo, investigaciones propias detalladas sobre el flujo monetario a través de lo que probablemente fue el contrato más limpio, más controlado y que representaba las menores ganancias para la Pearson, el contrato del Gran Canal del Desagüe, demuestran que esta obra resultó sumamente costosa para México. En términos generales, no es exagerado afirmar que, por cada peso que Pearson gastó en México en la realización de la obra, remitió otro tanto a Inglaterra por concepto de ganancias, compra de maquinaria, sueldos pagados allí, etc. De igual forma, por cada peso que entró a México como préstamo para financiar la obra, otro tanto se quedó en Inglaterra en la forma de comisiones, descuentos e intereses. [13]

Por último, y no obstante lo anterior, sería erróneo evaluar de antemano, sin analizar los casos concretos, las ventajas relativas, incluso el grado en que se haya logrado el sentido de "lo público", de las obras contratadas comparadas con las obras concesionadas. Para empezar, quizás un buen criterio de evaluación sería el acceso al "público" de la información contable respecto de la producción de la obra bajo consideración. Salvo en casos excepcionales, como es el archivo de la compañía Pearson en el Museo de Ciencias en Londres, la información sobre el destino real de las inversiones públicas por lo general se queda en el misterio absoluto.

En cuanto a las posibles conclusiones de orden teórico, me parece importante señalar lo siguiente.

Del análisis presentado resulta claro que la privatización o concesión de una obra no necesariamente le quita su carácter "público". Las distinciones entre lo que es y lo que no es público no se hacen ni se rehacen de un momento a otro. Pero estas definiciones tampoco son inamovibles; están ajenas a la experiencia acumulada en cuanto al desempeño del Estado en el aprovisionamiento de obras.

Por otra parte, la nacionalización o estatización de las obras públicas tampoco les quita lo "privado". Las prácticas acumuladas para producir obras no se eliminan por decreto. Por el lado de la producción el predominio de los intereses privados, en especial los extranjeros, en los arreglos logrados entre agentes públicos y privados para construir las obras, está lamentablemente presente en toda la historia de las obras públicas en México. Por el lado del consumo, las obras construidas difícilmente pueden considerarse como de uso y provecho de un público muy amplio. Por lo menos en el período analizado aquí, por más que dominara el Estado la producción de las obras, éstas no alcanzaron a definirse plenamente como "públicas", bajo cualquier definición del término: por ejemplo, como bien o servicio "de interés general", o como un bien de cuyo uso nadie queda excluido, o cuya ganancia marginal es incalculable, o cuyo consumo es indivisible, para citar algunas.

La propuesta metodológica que trata de ofrecer este trabajo no es, sin embargo, calificar las "obras públicas" bajo el criterio de categorías preestablecidas construidas a partir de situaciones sociales diferentes, sean reales o hipotéticas. Se propone, en cambio, reconocer el proceso dinámico y acumulativo que va definiendo la categoría "obras públicas", proceso en el que tienen igual peso los marcos normativos los medios económicos y las propias obras construidas. Sólo así se podrán evaluar las constantes redefiniciones de lo "público" y lo "privado" de las obras públicas, dentro de los márgenes de lo posible en cada momento.

CITAS:

[*] Profesora-investigadora del Depto. de Sociología, UAM Azcapotzalco. La autora agradece los comentarios de dos dictaminadores anónimos sobre una versión anterior de este trabajo.

[1] Entre las primeras destacan la ciudad de México, Monterrey, Mérida, Veracruz, Torreón-Gómez Palacio, Chihuahua, Aguascalientes, Saltillo, Colima y Mazatlán. Por contraste perdieron población prácticamente todas las ciudades del Bajío, sobre todo Guanajuato y Querétaro, Ciudad Guzmán, Lagos de Moreno, Zacatecas, Fresnillo, Jerez, Hidalgo del Parral y, en el sur, Campeche, San Cristóbal de las Casas y Comitán (Unikel, 1976, Cuadros IA1 y IA2).

[2] Descripciones de la urbanización porfiriana y de las condiciones de vida de los diferentes estratos sociales pueden encontrarse en Berra y Stoppa (1982) y Morales (1978) para la ciudad de México; Rivière D'Arc (1973) para Guadalajara; y Méndez (1987) para Puebla.

[3] Al respecto, comenta Bernal (1988: 181): "La propiedad no era pues un objeto de especulación con base en el modelo romanista recibido por Las siete Partidas, sino más bien un elemento básico de la organización sociopolítica, que confería poderes a su titular, pero, a su vez le imponía deberes [...] Las cédulas de Felipe II y sus antecesores [...] establecieron el señorío sobre el territorio mexicano. Esto es, considerándolo como la soberanía del dominio eminente del Estado sobre las tierras, y no como propiedad entendida en la manera de una institución de derecho privado".

[4] Para esto he consultado a Tena Ramírez (1992).

[5] La cita es: "En resumen, después de las modificaciones, los impuestos a la importación eran: derechos de importación, de acuerdo con el arancel; derecho de mejoras materiales, 20% sobre los anteriores; derechos de internación, 10%; derecho del Ferrocarril, 15%; derecho de contrarregistro, 20%; derecho de un peso por bulto de 200 libras en sustitución del impuesto de peaje; derecho municipal de Veracruz y Tampico, 3.5%; derecho municipal de 1 o 2 reales por bulto de 200 libras, y derechos municipales de la Ciudad de México, que variaban del 8 al 20% sobre los primeros" (Calderón. 1955: 266).

[6] Art. 50, fracción II de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 reproducido con ligeras variaciones en el proyecto de Reforma (conservador) de 1840, ambos proyectos de Constitución de 1942 y las Bases Orgánicas de 1843. Sin embargo, tales facultades del Congreso, en la Constitución de 1857 se expresaron en el Art. 72, fracción XXII solamente en términos de "dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos" (Tena Ramírez, 1992).

[7] Véase también Cott (1978) para una descripción de la política intervencionista del Estado mexicano desde mediados del siglo pasado.

[8] Marichal (1988a: 92-95) da cuenta de cómo las posiciones a favor de la participación del Estado en las esferas del transporte, las comunicaciones y la banca lograron dominar la política argentina para mediados del siglo.

[9] Por ejemplo, el contratista de Lecumberry y de otras construcciones fue el propio hijo de Porfirio Díaz; la cimentación y la obra metálica del Teatro Nacional (hoy de Bellas Artes) se le contrataron a la firma neoyorquina Milliken Bros. (León, 1989: 32).

[10] Sobre las obras hidráulicas de la ciudad de México, véanse Perló (1992), Mansilla (1990) y Connolly (1991), entre otros.

[11] Las obras del desagüe costaron 18.5 millones de pesos entre 1886 y 1900, de los cuales algo más de 9 millones se pagaron a Pearson (investigación propia con base en Junta Directiva [1903] y las Actas de la Junta Directiva del Desagüe). La pavimentación de calles costó 0.8 millones (López Rosado, 1976: 192), las obras de abastecimiento de agua y drenaje en la ciudad de México, 26 millones (López Rosado, 1976: 188; Mansilla, 1990: 232-233), y las obras de saneamiento de Veracruz y Mazatlán, pagadas a Pearson, 4.6 millones (SCOP, 1900-1908).

[12] Las obras portuarias de Veracruz costaron entre 31.3 y 33 millones de pesos, de acuerdo con las versiones de la Sría. de Comunicaciones y Obras Públicas (Memorias entre 1897 y 1910) y Bulnes (1920: 114). Las obras de Coatzacoalcos y Salina Cruz, las que incluyen saneamiento y agua, costaron alrededor de 65 millones en total, de acuerdo con ambas fuentes. Véase también Rojas (s. f.: 209-212). El valor nominal en libras de esos contratos suma 7.3 millones (Spender, 1930).

[13] Si fue así en el caso cuidadosamente documentado del Gran Canal, entre otros por la propia casa Pearson, queda la pregunta: ¿qué pasó con los dineros de las concesiones ferroviarias? Tal pregunta, desgraciadamente, resultaría muy difícil de contestar más allá de conjeturas y supuestos, al no contarse con la documentación de las propias compañías ferrocarrileras.

BIBLIOGRAFIA:

Bernal, B. (1988), "La política económica de España en México", en Kaplan et al., Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México, FCE-SEMIP, México.

Berra y Stoppa, E. (1982), El movimiento en la Ciudad de México, 1916-1926, tesis doctoral, Centro de Estudios Históricos, Colmex, México.

Boehm de Lameiras, B. (coord.) (1987), El municipio en México, El Colegio de Michoacán, Zamora.

Bulnes, F. (1920), El verdadero Díaz y la Revolución, Eusebio Gómez de la Fuente, Editor, México (Ed. facsimilar, Ediciones COMA, 1982).

Calderón, F. (1955), Historia moderna de México. La República Restaurada. La vida económica, Hermes, México.

Calderón, F. (1965), "Los ferrocarriles", en D. Cosío Villegas (coord.), Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida Económica, Hermes, México.

Connolly, P. (1991), El contratista de don Porfirio: la construcción del Gran Canal de Desagüe, cuatro informes de investigación, UAM Azcapotzalco, México.

Cott, K. S. (1978), Porfirian investment policies, 1876-1910, tesis de doctorado, Universidad de Nuevo México, Arizona.

Dublán, M., y J. M. Lozano (1876-1913), Legislación mexicana o Colección completa de las legislaciones expedidas desde la Independencia de la República, 44 ts., Imprenta del Gobierno, México.

Glade, W. P., Jr. (1959), "Las empresas gubernamentales descentralizadas", en Problemas Agrícolas e Industriales de México, vol. XI, núm. 1, enero-febrero-marzo.

González Navarro, M. (1957), "El Porfiriato. La vida social", en D. Cosío Villegas (coord.), Historia moderna de México, Hermes, México.

Guerra, F. X. (1988), México: del Antiguo Régimen a la Revolución, FCE, México.

Hale, C. A. (1991), La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX, Ediciones Vuelta, México.

Junta Directiva (1903), Memoria histórica, técnica y administrativa de las obras de desagüe del Valle de México, 3 ts., Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, México.

Kaplan, M. (1988), "Estado y desarrollo en México: de la Colonia a la Independencia", en Kaplan et al., Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México, FCE-SEMIP, México.

Katzman, I. (1973), Arquitectura del siglo XIX en México, UNAM, México.

León, E. G. (1989), La ingeniería en México, Limusa, México.

Lira, A. (1984), "Las opciones políticas en el Estado liberal mexicano", en La formación del Estado mexicano, Porrúa, México.

López Monjardín, A. (1985), *Municipios en conflicto, Siglo XXI*, México.

López Rosado, D. O. (1972), *Historia y pensamiento económico de México*, vol. 5, *Finanzas públicas. Obras públicas*, UNAM, México.

López Rosado, D. O. (1976), *Los servicios públicos de la ciudad de México*, Porrúa, México.

López Rosado, D. O. (1979-1981), *Bibliografía de historia económica y social de México*, UNAM, México.

Mansilla, E. C. (1990), *Aspectos económicos y política de desarrollo de las obras públicas de la ciudad de México durante el Porfiriato: el caso de la obra hidráulica*, tesis de licenciatura en Economía, ENEP Acatlán, UNAM, México.

Marichal, C. (1988a), "Políticas de desarrollo económico y deuda externa en Argentina (1868-1880)", en *Siglo XIX*, año III, núm. 5, enero-junio, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 89-124.

Marichal, C. (1988b), "La deuda externa y las políticas de desarrollo económico durante el Porfiriato: algunas hipótesis de trabajo", en F. Rosenzweig (coord.), *Pasado y presente de la deuda externa en México*, El Día-Instituto Luis Mora, México.

Marichal, C. (1989), "Economic development policies and foreign loans in Mexico, 1888-1910", ponencia a la Conference on Foreign Loans and Economic Development in the 19th and 20th Centuries, Universidad de Campinas, julio.

BIBLIOGRAFIA:

Marx, K. (1973), *Grundrisse*, Penguin Books, Harmondsworth.

Méndez, E. (1987), *La conformación de la ciudad de Puebla*, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla.

Morales, D. (1978), "La expansión de la ciudad de México: el caso de los fraccionamientos", en *Ciudad de México. Ensayo de construcción de una historia*, INAH, México.

Moreno, H. M. (1989), *Haciendas de tierra y agua*, El Colegio de Michoacán, Zamora.

Morse, R. (1975), "El desarrollo de los sistemas urbanos en las Américas durante el siglo XIX", en J. Hardoy y R. Schaedel, *Las ciudades de América Latina y sus áreas de influencia a través de la historia*, Edición SIAP, Buenos Aires.

Nelson, E. (1945), "Some recent developments in economic thought in Mexico", en *Latin American Studies*, vol. I, University of Austin Press, Austin.

Palerm, A. (1973), *Obras hidráulicas prehispánicas en el sistema lacustre del Valle de México*, INAH, México.

Palerm, A. (1976), *Modos de producción*, Edicol, México.

Perló, M. (1992), *Las glorias de Don Porfirio*, UNAM, México.

- Porras, G. (1982), El gobierno de la ciudad de México en el siglo XVI, UNAM, México.
- Soberanes, J. L. (1984), comentario a la ponencia "La última Nueva España", en La formación del Estado mexicano, Porrúa, México.
- Spender, H. (1930), Weetman Pearson. First Viscount Cowdray, Cassell, Londres.
- Riou, A. (1973), Propriété Foncière et Processus d'Urbanisation, Centre de Sociologia Urbaine, París.
- Rivière D'Arc, H. (1973), Guadalajara y su región, SEP Setentas, núm. 106, SEP, México.
- Roeder, R. (1973), Hacia el México moderno: Porfirio Díaz, 2 ts., FCE, México.
- Rojas, A., Reconstrucción del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, 1894-1919, tesis de maestría en Historia, UAM Iztapalapa, s. f., México.
- SCOP (Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas) (1892-1911), Memorias, Talleres Gráficos de la Nación, México.
- Tena Ramírez, F. (1992), Leyes fundamentales de México, 1808-1992, 17ª ed., Porrúa, México.
- Unikel, L. (1976), El desarrollo urbano de México, Colmex, México.