

LA POLÍTICA COMERCIAL EN MÉXICO, 1856-1930: FUENTES y PROBLEMAS

Paolo Riguzzi*

Por política comercial se entienden aquellas políticas gubernamentales que regulan el comercio exterior. Además de incidir en las relaciones económicas de un país con el resto del mundo, representan un componente muy importante en el menú de políticas públicas en virtud de su impacto sobre diferentes niveles: el grado de apertura, el consumo, la producción doméstica, los ingresos fiscales, las relaciones entre Estado y grupos de interés. Hasta los años treinta de siglo XX el instrumento principal de la política comercial fue el arancel, el conjunto de cuotas con que se grava un bien al cruzar una frontera nacional; de manera que se puede imponer a las importaciones (más comúnmente) así como a las exportaciones.

En el caso mexicano, el estudio de la política comercial en perspectiva histórica ha sido poco cultivado, y sólo recientemente la atención de los historiadores económicos se ha dirigido a este terreno.¹ Los estudios de Graciela Márquez (1998), Edward Beatty (2001), y Sandra Kuntz (2002), desde diferentes perspectivas, han desarrollado avances considerables.² Los primeros dos

* El Colegio Mexiquense.

1 Hasta hace unos años, la única literatura disponible se reducía al estudio de Daniel Cosío Villegas, *La cuestión arancelaria en México*, UNAM, México, 1989 (facsimilar), que el historiador elaboró en 1932 como miembro de la Comisión de aranceles. Se trata de un trabajo que adolece de varios errores fácticos e imprecisiones, y debe ser empleado cuidadosamente. Una recopilación informativa la ofrece Carlos I. Sierra, *Historia y legislación aduanera de México*, México, 1973.

2 Graciela Márquez, "Tariff Protection in México, 1892-1909: Ad valorem Tariff Rates and Sources of Variation" en John Coatsworth y Alan Taylor (comps.), *Latin America and the World Economy Since 1800*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1998; Edward Beatty, *Institutions and Investment. The Political Basis of Industrialization in Mexico before 1911*, Stanford University Press, Stanford, 2001; Sandra Kuntz Ficker, "Institutional Change and Foreign Trade in Mexico, 1870-1905" en Jeffrey Bortz-Stephen Haber (comp.), *The Mexican Economy, 1870-1930. Essays on*

abordan un análisis cuantitativo del impacto del arancel y de los niveles de protección respectivamente sobre un conjunto de bienes manufacturados y algunos sectores industriales. El tercer trabajo intenta una reconstrucción de más largo plazo de la altura general de las barreras arancelarias, y estima el peso de la protección ligada a las modalidades institucionales de la regulación aduanal.

Pese a estas contribuciones, el conocimiento es aún limitado y fragmentario, y deja un amplio margen a la investigación, especialmente desde el punto de vista de los posibles determinantes del arancel: la política de los grupos de presión, las relaciones internacionales, las influencias doctrinarias y las ideas económicas.³ El propósito de esta contribución es hacer hincapié sobre los problemas historiográficos que el análisis de la política comercial plantea, sobre los huecos más evidentes, y arrojar luz y pistas sobre las fuentes relevantes. El periodo considerado se extiende desde la época de la Reforma hasta la crisis de 1929, que marca el punto de viraje proteccionista en el comercio mexicano e internacional.

LOS ARANCELES MEXICANOS

La política comercial en México fue codificada bajo la forma de la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, instrumento que acoplaba el arancel, es decir, la tarifa de los derechos de importación y exportación, con el reglamento aduanal y de aplicación del arancel.⁴ En este sentido, como el nombre lo indica, la Ordenanza constituía, o por lo menos debía constituir, el marco legal del comercio exterior.

Entre 1856 y 1930, estuvieron en vigor siete Ordenanzas, a saber: las de 1856, 1872, 1880, 1885, 1887, 1891, 1930. Esta distribución temporal de la legislación aduanal muestra dos periodos de vigencia más largos al principio y al final de la serie (dieciséis años en el caso de la Ordenanza de 1856 y hasta 39

the Economic History of Institutions, Revolution and Growth, Stanford University Press, Stanford, 2002.

³ Un ejemplo de la presión desarrollada por intereses industriales en función de la protección arancelaria se puede ver en Aurora Gómez, "El desempeño de la Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey durante el porfiriato" en Carlos Marichal y Mario Cerutti (comps.), *Historia de las grandes empresas en México, 1850-1930*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997. Acerca del uso del arancel en las negociaciones comerciales con Estados Unidos véase Paolo Riguzzi, "La diplomacia de la reciprocidad: comercio, ideas y política entre México y Estados Unidos, 1875-1897", *Secuencia*, Instituto Mora, núm. 48, septiembre-diciembre 2000, pp. 151-170. Para un acercamiento a la dimensión de las ideas en materia de comercio, del mismo autor se puede ver "Libertad económica y libre cambio en el México liberal, 1850-1896" en Marcelo Carmagnani (coord.), *Constitucionalismo y orden liberal en América Latina, 1850-1920*, Otto Editore, Turín, 2000.

⁴ Por comodidad, usaremos aquí los términos "arancel" y "Ordenanza de aduanas" como sinónimos.

en la de 1891), intercalados por lapsos mucho más reducidos para las otras, con un mínimo de dos y un máximo de ocho años. Sin embargo, esta imagen dista mucho de ser representativa de la vigencia efectiva, por dos razones. La primera es la cobertura uniforme del espacio nacional en el México de mediados de siglo XIX. En un contexto donde predominaba una tendencia centrífuga de autonomía territorial, el arancel no tenía uniformidad geográfica de aplicación: debido a la falta de control administrativo y político, gobernadores, jefes militares y autoridades aduanales modificaban las cuotas, declaraban vigentes tarifas o reglamentos anteriores, o incluso elaboraban el propio, de manera que cada puerto podía llegar a ser una zona arancelaria autónoma.⁵ La política comercial no tenía una dimensión realmente federalizada. Ya en 1861, el ejecutivo había preparado un nuevo proyecto de arancel, cuya promulgación fue bloqueada por los conflictos militares internos e internacionales. Posteriormente, en la etapa del imperio de Maximiliano de Habsburgo (1864-1867) se introdujeron numerosas modificaciones, a su vez abrogadas con la restauración de la república. Un marco de uniformidad mínimo se impuso sólo con el arancel de 1872. La segunda razón que apunta a una imagen diferente de la vigencia es que el arancel de 1891, aunque formalmente no fue reemplazado hasta 1930, fue objeto de un número elevado de reformas y alteraciones, especialmente por lo que atañe a las cuotas de los derechos de importación. Las principales, por número y relevancia de los productos afectados, tuvieron lugar en 1892, 1897, 1904, 1905, 1908 y 1916. La de 1891 fue una Ordenanza de aduanas destinada a durar por casi cuatro décadas, pero el marco arancelario fue producto de una labor sucesiva de *patchwork* por parte del ejecutivo, aún no reconstruida y que presenta problemas no pequeños para el análisis. Una tarea pendiente, por tanto, es la de evaluar con precisión las líneas de continuidad y los puntos de inflexión dentro de la política comercial mexicana.

LA NATURALEZA INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA COMERCIAL

En cuanto a fuentes, el punto de partida más obvio son los textos de las Ordenanzas. Cada una de ellas está disponible en ediciones oficiales curadas por algún departamento gubernamental, o en ediciones privadas y manuales comerciales. Por su naturaleza de leyes federales, se reprodujeron en el *Diario Oficial de la Federación* y, hasta 1910, en la *Colección legislativa mexicana* compilada por Manuel Dublán y José María Lozano. Para los años sucesivos, el *Boletín de la Secretaría de Hacienda* representa otra fuente de consulta fácilmente disponible. En estas últimas publicaciones oficiales constituyen además el lugar

⁵ Acerca de estos aspectos véase Araceli Ibarra Bellón, *Comercio y poder en México, 1821-1864*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

al que hay que acudir para tener conocimiento de las reformas y las adiciones al arancel.

El análisis de los aranceles, para producir resultados confiables, necesita por lo menos tres insumos básicos: 1) algún nivel de agrupación y agregación estadística, dado que el número de rubros fue relativamente amplio, reflejando preferencias administrativas y tendencias de especialización comercial. La Ordenanza de 1856 preveía 558 fracciones arancelarias, que subieron a 960 en 1880, se redujeron a 643 en 1887 y volvieron a 1091, en 1891; luego el arancel de 1930 las elevó a 2809. Para obtener un seguimiento de largo plazo de las cuotas sobre productos específicos es preciso definir criterios de homogeneidad mercantil y técnica;⁶ 2) un conocimiento de los datos del comercio exterior mexicano, que permita identificar el volumen y la importancia de los productos individuales dentro del intercambio. Este elemento es de especial importancia para seleccionar bienes representativos de la canasta importadora en función del análisis arancelario. Desde este punto de vista, las estadísticas comerciales de México, sobre todo en algunos periodos, presentan limitaciones serias;⁷ 3) una referencia de los precios en el mercado internacional necesaria para estimar el peso efectivo de las cuotas sobre los productos importados (y exportados), y su variación a lo largo del tiempo.⁸

Para entender cabalmente los alcances y el significado de la legislación arancelaria es oportuno introducir un elemento exógeno a ésta, representado por la distribución de la soberanía impositiva entre federación y estados. No obstante que el mandato constitucional asignara a la esfera federal el derecho exclusivo de gravar el comercio exterior, los estados mantuvieron hasta 1896 sus impuestos sobre el tránsito y el consumo de las mercancías importadas, con una variedad de cuotas que desafiaba cualquier uniformidad: aún a principios de la década de 1880 las cuotas estatales iban desde el mínimo de 5% hasta el máximo de 18% de recargo sobre los derechos de importación.⁹ Los que quieran llevar a cabo un cálculo de la altura de las barreras arancelarias no pueden pasar por alto esta dimensión subaduanal que se reproducía a nivel territorial.

Un problema diferente surge al tratar de encontrar el marco económico y político más general que hace de trasfondo a los aranceles y, sobre todo, las ideas y lineamientos que conformaron la política comercial. La escasez de fuentes documentales es el principal escollo al respecto: si se excluyen la Ordenanza de 1872 y, parcialmente, la de 1887, y las reformas de 1908, no se

dispone de una exposición de motivos ni de la discusión en el Congreso acerca de los aranceles. Ello es debido a la peculiaridad mexicana en la elaboración del arancel. Pese a que la Constitución de 1857 (art.72) atribuyó al Congreso la facultad de legislar en materia de comercio exterior y aranceles, a partir de 1873 el ejecutivo dispuso de manera casi permanente de la facultad de modificar el arancel por decreto. Con una modalidad única en los regímenes parlamentarios de la época, y que no es generalmente tomada en consideración, año tras año la ley de ingresos federales incluía la facultad que el Congreso otorgaba al ejecutivo de modificar las cuotas del arancel. Esta práctica fue adoptada entre 1872 y 1879, en espera de una reforma del arancel. Luego, con la Ordenanza de Aduanas de 1880, se volvió a las cuotas fijas. La facultad de modificarlas fue reincorporada en el presupuesto federal para el año 1885-1886. Lo que había sido antes una autorización excepcional se convirtió en un poder consolidado, que sustrajo al Congreso la discusión sobre los aranceles, haciendo vano el precepto constitucional. Esta situación experimentó un cambio sustancial en 1905 cuando, en el ámbito de la reforma monetaria, el secretario de Hacienda Limantour promovió el abandono de la “inconveniente” delegación de poderes al ejecutivo en materia arancelaria, limitándola a la facultad de reducir o suspender temporalmente los derechos de importación sobre el maíz y el trigo en caso de pérdida de cosechas y escasez.¹⁰ Ello se reflejó en la presentación de motivos en todos los casos en que el gobierno o uno o más diputados proponían la variación del arancel. No sólo se beneficiaba el régimen parlamentario por la aplicación de la norma constitucional, sino que en perspectiva se ofrecían por primera vez elementos explícitos para entender la lógica y el sentido de las medidas aduanales.

Desafortunadamente, este régimen desapareció en 1913, bajo los poderes extraordinarios atribuidos al gobierno huertista durante los años del conflicto armado, y que los sucesivos gobiernos revolucionarios consolidaron. En el cuadro 1 se ofrece una visión de conjunto de las formas institucionales del proceso de decisión que caracterizaron los aranceles mexicanos durante el periodo considerado.

Como se puede ver, el arancel fue esencialmente materia restringida al ejecutivo y la participación del Congreso representó más bien una excepción. Explicar las razones de esta característica de los aranceles mexicanos es una tarea abierta y que excede los propósitos de este ensayo. Sin embargo, podemos avanzar en algunos elementos de interpretación. El punto de partida es la trayectoria administrativa: todos los aranceles entre 1821 y 1856 fueron elaborados por el ejecutivo y puestos en vigor sin discusión por parte del Congreso. Esta

6 Al respecto es útil consultar las notas explicativas y el vocabulario anexos a cada Ordenanza de aduanas.

7 Acerca de los problemas estadísticos del comercio exterior y la propuesta de una nueva serie de datos véase Sandra Kuntz Ficker, “Nuevas series del comercio exterior de México, 1870-1929”, *Revista de Historia Económica*, Madrid, en prensa.

8 Véase el análisis de Edward Beatty, *Institutions, op. cit.*, cap. 2.

9 Paolo Riguzzi, “Libertad”, *op. cit.*, pp. 294-295.

10 Haciendo uso de la facultad de reformar el arancel por decreto del gobierno, se modificó el artículo 2 de la Ordenanza de Aduanas, estableciendo que las facultades del ejecutivo se reducían exclusivamente a las cuotas de maíz y trigo. *Colección Legislativa Mexicana*, t. XXXVII, p. 1120.

CUADRO 1

Arancel/ Ordenanza	Participación de comisiones del Congreso	Discusión plenaria en Congreso	Forma de aprobación
1856	No	No	Decreto del gobierno
1872	Sí	Posterior ^a	Decreto del gobierno
1880	No	No	Decreto del gobierno
1885	No	No	Decreto del gobierno
1887	No	Sí ^b	Decreto del gobierno
1891	No	No	Decreto del gobierno
1897	No	No	Decreto del gobierno
1905	No	No	Decreto del gobierno
1908	Sí	Sí	Ley del Congreso
1916	No	No	Decreto del gobierno
1930	No	No	Decreto del gobierno

^a El arancel de 1872 suscitó una revuelta de los estados que llevó a su derogación por el Congreso a los pocos meses, mediante la ley de presupuesto.

^b El arancel de 1887 fue precedido por unas iniciativas parlamentarias dirigidas a fijar los parámetros de la reforma del arancel.

FUENTE: Paolo Riguzzi, "Libertad", *op. cit.*, pp. 295-296; *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 1868-1920.

práctica, como se ha visto, se mantuvo pese a las prescripciones de la Constitución de 1857, que no funcionó como un parteaguas significativo en este aspecto.

Es posible que la inercia institucional, la falta de aprendizaje y la de responsabilización relativa del Congreso hayan favorecido este resultado. Por otro lado, la experiencia de los años de la república restaurada jugó probablemente un papel crucial. El debate acerca de la cuestión arancelaria tuvo una explosión a partir de 1868 y abarcó tres vertientes: una de corte ideológico y doctrinario, entre partidarios del librecambismo y de la protección arancelaria a las actividades domésticas; una de tipo territorial, entre estados interesados en proteger sus actividades manufactureras y estados más propensos a las relaciones comerciales y, por último, una de tipo político y jurídico, entre sostenedores de la exclusividad federal en gravar al comercio exterior y sostenedores de las soberanías estatales. Junto a dichas vertientes, se produjo también la activación de los grupos de interés. En un contexto de fuerte fragilidad institucional, la polémica se presentó con rasgos de ingobernabilidad y de parálisis prolongada del proceso de decisión en el Congreso, como aconteció entre 1868 y 1872. El interés y la presión del gobierno federal por asumir el control de la materia arancelaria pueden haber sido la respuesta a este estado de cosas, y haberse consolidado como búsqueda de un espacio de autonomía frente a los intereses económicos y seccionales.

LAS FUENTES

El régimen institucional del arancel aquí descrito implica notables consecuencias. La principal es acaso el hecho de que los autores-organizadores y las modalidades de elaboración de la política comercial resultan en buena parte desconocidos, encerrados en la oscuridad burocrática y protegidos por la ausencia de presentación pública. La Secretaría de Hacienda fue siempre el departamento gubernamental responsable del comercio exterior y del arancel aunque, a partir de 1917 intervino, en menor medida, la Secretaría de Industria y Comercio. Pero en las *Memorias anuales* y otras publicaciones oficiales de estos dos ministerios, no se encuentra sino información muy fragmentaria y episódica al respecto.

En diferentes momentos del siglo XX existieron dos niveles administrativos especializados, a saber, la Dirección General de Aduanas, creada en 1900 y que operó hasta 1913, y la Comisión de Aranceles, creada en 1923 y que siguió operando en las décadas sucesivas.¹¹ También en estos dos casos la información disponible es mínima. La primera se caracterizó por funciones más de tipo técnico y coordinación administrativa, como muestran sus *Memorias anuales*. La segunda fue efectivamente el organismo encargado de fijar las cuotas de la tarifa de importación y exportación, pero no dejó ninguna documentación pública de sus labores y actividades.

La estructura organizativa de la Comisión fue de hecho moldeada en función del propósito de internalizar y no plantear en forma pública la discusión y la política arancelaria. Se constituyó por iniciativa del secretario de Hacienda, Alberto J. Pani y, tras unos años de marginalidad, fue reorganizada en 1927 por decreto presidencial.¹² Funcionaba con base en dos niveles: el consultivo, donde representantes de cinco secretarías de Estado y de agricultores, industriales y trabajadores, se reunían y discutían las cuestiones; y el nivel operativo, donde los representantes de Hacienda y de Industria y Comercio, en junta privada, decidían las medidas que se deberían tomar.

El entorno documental para el estudio de la política comercial presenta entonces fuertes constreñimientos. Los debates parlamentarios, recogidos en el *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, que usualmente constituyen una fuente valiosa y no suficientemente explotada, en este caso o proporcionan materiales significativos. Su aportación se concentra en los debates intensos que anteceden al arancel de 1872 y aquellos, más débiles, que preceden al de 1887, y la exposición de motivos de las reformas de 1908 a los derechos de importación.

¹¹ La *Memoria de la Dirección General de Aduanas* se publicó a partir de 1901, por años fiscales, hasta 1913, por cuenta de la Secretaría de Hacienda en la Tipografía Impresora de Estampillas.

¹² Carlos J. Sierra, *Historia*, *op. cit.*, p. 267.

Para el periodo porfiriano, la prensa económica nacional representa una fuente útil para ubicar el contexto de las medidas arancelarias, sus rasgos principales, y las reacciones de los intereses privados. Revistas tales como el *Mexican Financier-Financiero Mexicano* (1882-1898), el *Economista Mexicano* (1886-1914), la *Semana Mercantil* (1884-1914), son de consulta necesaria para integrar elementos cuantitativos y cualitativos de la política comercial.

Con base en este panorama de fuentes impresas, resulta indispensable sondear las archivos en busca de información relevante. Los acervos documentales más apropiados en este sentido son los archivos de las secretarías de Hacienda, Matías Romero (1868-1872, 1877-1879, 1891-1892) y Jasé y Limantour (1893-1911), y los archivos de los presidentes Porfirio Díaz, Venustiano Carranza, Plutarco E. Calles.¹³ Por lo que se refiere al primero, se pueden hallar materiales relativos al arancel de 1872 del que Matías Romero fue el arquitecto, y abundantes manifestaciones de su empeño en difundir las beneficios de la liberalización comercial, sea en calidad de secretaria o de representante diplomática en Washington.

En el archivo Limantour la búsqueda no es fácil, debido al tamaño del fondo y la falta de catalogación, pero es una tarea que los historiadores económicos deberán abordar con acuciosidad. La larga permanencia de Limantour al frente de Hacienda, su postura inicial de liberalización y su interés sucesivo para las iniciativas industriales definen el horizonte de los posibles hallazgos. Un examen conducido hasta aquí revela presencia de correspondencia significativa acerca de los cuantos del arancel en los sectores del ramo cervecero, textil, siderúrgico, y una fuerte atención del secretario acerca de la política comercial de Estados Unidos, que representaba el principal mercado para el comercio exterior mexicano.

Por lo que atañe a los archivos de presidentes, el de Porfirio Díaz presenta a la investigación problemas análogos a los del archivo Limantour, amplificadas por el tamaño, aún más grande. La porción catalogada se concentra en los años 1880-1892, y ella representa una desventaja en cuanto que la evidencia indica que la política comercial se fue integrando y adquiriendo rasgos más definidos posteriormente a tales fechas. Sin embargo, hay evidencia de muchas solicitudes dirigidas al presidente Díaz por parte de agricultores e industriales en busca de mayor protección arancelaria.

El archivo de Venustiano Carranza refleja, en cambio, las difíciles condiciones administrativas y económicas de México durante su presidencia (pre-

constitucional en 1915-1916 y constitucional entre 1917 y 1920). En años de guerra civil, fragmentación del territorio y conflictos internacionales, Carranza promulgó una reforma sustancial por la cantidad de modificaciones apartadas al arancel y el empleo en gran escala de los derechos de exportación. A su vez, el régimen del comercio exterior estuvo inserto en un marco de extraordinariedad, por controles, licencias y permisos de importar y exportar, que el archivo documenta en abundancia. Por último, se puede mencionar el archivo Plutarco E. Calles, donde es probable que se localice la documentación de la Comisión de Aranceles, a la que este presidente infundió nueva vida en 1927, y en particular materiales relativos a la elaboración del arancel de 1930, que redefinió la política comercial mexicana.

¹³ Todos en la ciudad de México. El archivo de Matías Romero (correspondencia recibida, despachada y expedientes varios) se localiza en el Banco de México. El Instituto Mora posee una copia microfilmada de la correspondencia recibida. El archivo Limantour se halla en el Centro de Historia de México Conumex, que hospeda también el de Venustiano Carranza. La Universidad Iberoamericana conserva el enorme archivo de Porfirio Díaz, y el de Calles se encuentra en Fundación Fideicomiso Calles Torreblanca.