



CEE

Centro de Estudios Económicos

www.colmex.mx

El Colegio de México, A.C.

Serie documentos de trabajo

**PROTECCIÓN Y CAMBIO INSTITUCIONAL: LA POLÍTICA ARANCELARIA
DEL PORFIRIATO A LA GRAN DEPRESIÓN**

Graciela Márquez

DOCUMENTO DE TRABAJO

Núm. V – 2001

Protección y cambio institucional: la política arancelaria del Porfiriato a la Gran Depresión*

GRACIELA MÁRQUEZ
EL COLEGIO DE MÉXICO

Introducción

A mediados de la década de los años ochenta del siglo XX, se inició un proceso de liberalización comercial con el desmantelamiento de las barreras comerciales arancelarias y no arancelarias. Una década más tarde, el Tratado de Libre Comercio con América del Norte no hizo sino garantizar la continuidad de dicha política. Entonces y durante algún tiempo se insistió en que la política proteccionista se engendró en la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones de la segunda posguerra.

Este trabajo tiene como objetivo rebatir esta idea. El siglo XX experimentó un viraje proteccionista más temprano del que la historiografía establece. Y en todo caso, no sólo fueron los planes y programas de industrialización los únicos factores que dieron origen a las barreras arancelarias. En la década de los años veinte, los aranceles se convirtieron en una variable endógena en la que concurrieron los intereses de los industriales, quienes más que impulsar una sustitución de importaciones eficiente trataron de extraer o mantener las rentas derivadas de la protección.

1. El proteccionismo en el siglo XIX

En la primera mitad del siglo XIX, las presiones fiscales del naciente estado mexicano se enfrentaron a través de una política de altos aranceles. Esta preferencia por los impuestos al comercio exterior fue resultado de dos características que han hecho de los aranceles un instrumento de financiamiento estatal en economías con débiles estructuras de tributación.

* Una versión preliminar de este ensayo fue presentada en el seminario *Desarrollo Económico Comparado, México y España en los siglos XIX y XX* celebrado en la Ciudad de México del 4 al 6 de julio. Agradezco los valiosos comentarios de Stephen Haber, Ana Covarrubias, Luis Aboites, y los participantes en dicho seminario. Cualquier comentario puede enviarse a gmarquez@colmex.mx. Por supuesto, los errores y omisiones son mi entera responsabilidad.

Ante la inestabilidad política que caracteriza este periodo, los aranceles se convirtieron en una fuente de ingresos muy atractiva para el fisco por la facilidad de recaudación, y porque el impacto del gravamen se distribuía entre consumidores generalmente con muy poca capacidad de respuesta. La política comercial fungió como el componente más importante de ingresos públicos, postergando reformas fiscales que se apoyaran en fuentes de tributación internas. La crisis fiscal de los distintos gobiernos obligó en muchas ocasiones a otorgar a particulares el derecho a recaudar aranceles en distintas proporciones. Los llamados agiotistas otorgaban préstamos al gobierno, el que pagaba comprometiendo ingresos aduanales futuros. Este círculo vicioso dejaba sin efecto los intentos por reducir las tasas arancelarias pues los prestamistas del gobierno protegían sus intereses promoviendo aranceles altos.

Sin embargo, el componente fiscal no fue el único factor que dio forma a la política arancelaria en el siglo XIX. Un temprano diseño de política económica asociado a un proyecto de desarrollo industrial lo encontramos en las actividades del Banco del Avío, en la década de 1830. En dicho proyecto se planteó la necesidad de proteger a la industria nacional de la competencia extranjera, utilizando una parte de los ingresos arancelarios para financiar a los propios industriales. Otro ejemplo de que la política comercial no necesariamente estuvo asociada a las necesidades del fisco fueron las prohibiciones. Aunque explícitamente se reconocía que éstas creaban un monopolio para los productores nacionales, y de ahí las fuertes presiones de grupos de interés para mantenerlas, el gobierno no recibía ningún beneficio a cambio. En el mediano y largo plazo, sin embargo, las prohibiciones y los aranceles extremadamente altos crearon una enorme resistencia para disminuir la protección otorgada por el gobierno.

Los diferentes intereses en juego, la inercia de aranceles altos, y la baja capacidad de recaudación de fuentes internas generó una estructura que, en efecto, establecía una barrera arancelaria muy alta. Pero, al mismo

tiempo, la efectividad de los derechos de importación en términos de desarrollo industrial rindieron resultados muy pobres. En general, los aranceles para los bienes finales, materias primas y bienes intermedios eran altos. Y por tanto, si el componente importado de la producción nacional era elevado, poco o nada beneficiaba una estructura de esta naturaleza.

A finales de los años sesenta, la reforma del arancel combinó nuevamente los intereses de industriales, comerciantes, y del fisco. Después de un largo e intenso proceso de negociación, el arancel de 1872 eliminó las prohibiciones, pero no logró vencer la resistencia hacia una política más orientada al libre cambio. Asociado a la reforma del arancel, el entonces secretario de hacienda Matías Romero formuló una reforma hacendaria de largo alcance cuyo objetivo último era reducir la dependencia fiscal de los impuestos al comercio exterior.

2. Proteccionismo y política industrial, del Porfiriato a la revolución mexicana

Entre 1876 y 1910 tuvieron lugar cuatro reformas arancelarias que poco a poco transformaron la estructura del arancel y moldearon el proteccionismo Porfirista. El arancel de 1885 volvió a reflejar la debilidad de las finanzas públicas, pero su corta duración –poco menos de dos años-- evidenció que la política arancelaria ya no era el único instrumento para financiar el gasto público. La de 1887 fue la primera reforma arancelaria que puso énfasis en reducir cargas impositivas a materias primas y bienes intermedios. Para 1891, esta tendencia se había consolidado. La lista de productos libres se elevó hasta 113 fracciones arancelarias, con sesgo hacia materias primas, bienes intermedios y de capital.

Dos factores facilitaron esta nueva estructura arancelaria. En primer lugar, las fuentes internas de ingresos habían avanzado notablemente con la ley del timbre en vigor desde mediados de los años 1870. También la

renegociación de la deuda externa a finales de los años 1880 alivió las presiones sobre el erario público. En segundo lugar, la depreciación de la plata ofreció un margen de protección no arancelaria a todos los productores mexicanos por igual. El Ejecutivo contaba con una mayor libertad para definir el rumbo de la política comercial tanto por la disminución de la dependencia de los ingresos aduanales, como por la barrera comercial no arancelaria originada en la depreciación de la plata. Esto permitió que los cambios en los impuestos al comercio exterior se decidieran casi exclusivamente en la Secretaría de Hacienda. De hecho, de 1887 a 1905, el Congreso delegó al Ejecutivo la facultad de reformar el arancel.

En los años noventa, José Y. Limantour, secretario de Hacienda de 1893 a 1911, consolidó una política arancelaria favorable a una sustitución de importaciones por la vía de la reducción de tasas a materias primas y bienes de capital, y su aumento a bienes finales. Esta política se complementó con la protección ofrecida por la depreciación de la plata. Lo interesante en este caso es que esta política de sustitución de importaciones se llevó a cabo con una baja de la protección nominal. En efecto, en los años noventa, los cambios arancelarios se limitaron a una pequeña proporción del total, mientras que el resto de los productos mantuvo tasas específicas que, con un aumento de precios, se tradujo en una caída en las tasas *ad valorem*. Tanto Beatty como Márquez han reportado esta baja para productos manufacturados entre 1891 y 1905.¹

Cuando la inflación interna y la volatilidad del precio de la plata minaron los beneficios que los productores internos habían obtenido hasta entonces por la depreciación de la plata, los argumentos a favor del patrón bimetalico se esfumaron. En 1905 México adoptó el patrón oro, eliminando

¹ Véase Edward Beatty, *The political basis of industrialization in Mexico before 1911*, Tesis Doctoral, Universidad de Stanford, 1996, y Graciela Márquez "Tariff protection in Mexico, 1892-1909: *ad valorem* tariff rates and sources of variation," in John H. Coatsworth and Alan M. Taylor (eds) *Latin American and the World Economy since 1800* (Estados Unidos: Harvard University Press, 1998).

así la protección cambiaria que había dado impulso el crecimiento industrial de los años noventa. Con la intención explícita de compensar a los industriales por la pérdida de la protección cambiaria, el gobierno de Díaz reformó ampliamente el arancel vigente. En junio de 1905 Hacienda decretó cambios a 392 fracciones arancelarias. El sesgo de esta medida es evidente al examinar los cambios: se redujeron tasas a bienes de capital y materias primas, y se elevaron las tasas de sectores industriales que se habían desarrollado al amparo de la política arancelaria y cambiaria de los años noventa.

A partir de 1905 y hasta finales del Porfiriato, el proceso de negociación de los aranceles sufrió cambios importantes. La política arancelaria recuperó su papel como principal instrumento de protección y con ella las presiones de grupos de interés. No obstante, a diferencia de la República Restaurada cuando la discusión del arancel había involucrado a una amplia gama de industriales, desde los grupos más grandes hasta pequeños productores locales, en la postrimerías del Porfiriato los canales de negociación eran muy reducidos o francamente inexistentes. Con la depreciación de la plata, muchos grupos obtuvieron protección sin necesidad de negociarla directamente. Pero con el paso del tiempo, los mecanismos de negociación que habían permitido influir en el diseño de la política arancelaria quedaron cerrados. Durante los años noventa, las decisiones sobre la protección dependían del poderoso ministro Limantour, otorgándose de manera selectiva y a favor de grupos cercanos al proyecto de desarrollo industrial del régimen de Díaz. El anquilosamiento de los mecanismos de protección dio como resultado que entre 1905 y 1906, los cambios arancelarios estuvieran íntimamente conectados con los grupos más grandes y mejor organizados, y con claros nexos políticos y económicos con el régimen Porfirista.

3. Política arancelaria, 1905-1930

La intención de los cambios arancelarios de junio de 1905 era, como ya he mencionado, resarcir a los productores nacionales por la pérdida de protección cambiaria. Entre 1905/06 y 1909/10, la administración Porfiriana cambió tasas arancelarias específicas, agregó productos al arancel y definió nuevas clasificaciones. En cuanto a las tasas arancelarias, se modificó un total de 65 fracciones, de las cuales 38 correspondieron a productos textiles y siete a productos de hierro y acero. Este resultado reveló que tanto los sectores de textiles como el de hierro y acero estaban en el centro del diseño de la política comercial a finales del Porfiriato. Además de la concentración por industria, los cambios arancelarios también demostraron una preferencia por tipo de bien. Todos los aumentos en las tasas arancelarias correspondieron a bienes finales.

Cuadro 1
Comparación de aranceles específicos entre 1905 y 1916

Tipo de bien	No. de fracciones
Aumentos	582
Bienes de consumo	296
Bienes intermedios	273
Bienes de capital	13
Disminuciones	50
Bienes de consumo	16
Bienes intermedios	33
Bienes de capital	1
Sin cambio	31
Bienes de consumo	18
Bienes intermedios	13
Bienes de capital	-

Fuentes: U.S. Bureau of Statistics, *Customs Tariff of the Republic of Mexico* (Washington: General Post Office, 1905), y México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Tarifa de los Derechos de Importación expedida el 31 de Julio de 1916* (México, Tipografía de la Oficina Impresora de la Secretaría de Hacienda, 1916)

Los cambios en los aranceles una vez iniciada la Revolución se mantuvieron más o menos bajo el mismo patrón. En su gran mayoría los cambios se concentraron en un puñado de ramas industriales, y aumentos a bienes finales. Las dificultades financieras del gobierno de Madero pronto se manifestaron en la política arancelaria. En el año fiscal 1912-13, el Congreso aprobó un recargo de 5% general a todos los aranceles. Al año siguiente, al presentar la iniciativa de ingresos federales para el año 1913-14, Ernesto Madero incluyó un recargo de 12% general a toda la tarifa del arancel con fines estrictamente recaudatorios.² Al agudizarse la guerra civil, la legislación sobre aranceles se complicó. Sabemos poco de lo que ocurrió en muchos puertos y puntos de entrada bajo el control de distintas facciones revolucionarias. En el caso de Veracruz, sin embargo, el ejército constitucionalista mantuvo vigentes las disposiciones dictadas desde el inicio del conflicto.

El 31 de julio de 1916, Carranza decretó cambios significativos al arancel vigente. Los numerosos cambios que había sufrido el arancel y los aumentos generalizados temporales, entre otras cosas, representaban un serio obstáculo al comercio de importación. La Tabla 1 muestra el resultado de una comparación de la tarifa arancelaria de junio de 1905 con la de julio de 1916.³ Como puede notarse, dominan los incrementos a las tasas específicas con un 87% del total. Por tipo de producto, los bienes de consumo e intermedios son el grupo de productos donde se registraron cambios con proporciones muy cercanas al 50%. Estos cambios, sin embargo, ofrecen poca información en un sentido económico pues se requiere conocer las tasas *ad valorem* para poder establecer con precisión su efecto.

La modificación a los aranceles específicos continuó en los años siguientes con una intensidad mayor. El aumento interno de precios obligó a

² México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memoria de Hacienda, 1911-1913*, 401 *passim*

³ Nótese que dicha comparación no sólo incluye los cambios introducidos por Carranza sino también todos los cambios decretados entre junio de 1905 y julio de 1916, incluyendo entonces los realizados al final del porfiriato y los gobiernos revolucionarios.

Carranza a decretar repetidas exenciones de impuestos temporales para alimentos y bienes de primera necesidad, particularmente entre 1916 y 1919. Este tipo de exenciones se había ya presentado durante el Porfiriato en momentos de malas cosechas, incluyendo principalmente a granos básicos. La diferencia con Carranza fue que no sólo se incluyeron granos básicos, sino un grupo más amplio de fracciones arancelarias, e incluso telas de algodón.

Pero no todas las modificaciones tuvieron como objetivo aliviar la carestía. También se decretaron aumentos de aranceles con fines recaudatorios. Por ejemplo, las bebidas alcohólicas tuvieron un recargo de 10% *ad valorem*. En este caso, se conservaba la tasa específica pero se agregaba una tasa *ad valorem*.

A partir de 1919 empezó a funcionar informalmente una Comisión de aranceles cuya función primordial era sugerir modificaciones a las tasas arancelarias. A diferencia del pasado donde la formación de comisiones de aranceles servía para el propósito explícito de reformar el arancel en su conjunto, esta Comisión funcionó solamente para introducir reformas al arancel a nivel de fracción. Entre 1916 y 1924, los cambios arancelarios alcanzaron a más de 300 fracciones, algunas de las cuales sufrieron modificaciones en más de una ocasión.

Para 1925, se decidió reformar integralmente el arancel, para lo cual se formó la Comisión de Reformas de la Ordenanza General de Aduanas. Esta Comisión tendría como tarea principal proponer al secretario de Hacienda los cambios, adiciones y reformas a los procedimientos aduanales. La Comisión de Aranceles, que hasta entonces había funcionado como un órgano consultor de los cambios arancelarios, se institucionalizaba como elemento central para el diseño de la política arancelaria. Según Alberto J. Pani, entonces secretario de Hacienda, la Comisión de Aranceles tenía como objetivo “poner término al antiguo sistema de reformas arancelarias basadas en razones meramente fiscales” de manera que “toda reforma a las cuotas arancelarias obedezca a

un móvil de verdadera utilidad y se apoye en las necesidades reales del comercio, la industria, y de la economía nacional.”⁴

La Comisión de Reformas extendió sus trabajos hasta finales de 1929. El 21 de noviembre de ese año el Ejecutivo expidió la *Tarifa del Impuesto de Importación* y la *Ley Aduanal*, esta última sustituía a la Ordenanza de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 1891. Ambas disposiciones entraron en vigor a partir del 1º de enero de 1930. Entre las principales características del arancel de 1929, destaca una forma distinta de clasificar los productos. Quedaba atrás el ordenamiento de productos en fracciones consecutivas por grupo de productos de 1891, y sus reformas y adiciones del siguiente cuarto de siglo. El arancel de 1929 adoptó un sistema decimal de clasificación arancelaria, como lo tenían muchas otras naciones que se unieron al sistema propuesto por la Liga de Naciones. El nuevo arancel mejoró notablemente las prácticas comerciales pues se derogaron reformas y adiciones introducidas en más de 25 años de vigencia de la Ordenanza de 1891.

En el arancel de 1929 se cotizaron un total de 2771 productos (en 1891 sólo se listaron 921 fracciones), de los cuales 30 eran de importación libre. Si bien es cierto que las prohibiciones habían quedado fuera de los aranceles mexicanos desde 1872, en 1929 reaparecen ocho fracciones prohibidas. No obstante, en cuatro casos se trataba de drogas (opio, marihuana, heroína, y eucaína). También se prohibió la importación de billetes de banco, moneda nacional de plata y moneda extranjera, aunque esta prohibición no era nueva y había surgido durante la Revolución. Además se prohibió un grupo de medicinas y productos listados en el Código Sanitario. Otras restricciones a la importación fueron los permisos previos de distintas secretarías. Por ejemplo, cualquier tipo de armamento y municiones requería permiso de la Secretaría de Guerra, en tanto que drogas farmacéuticas y productos medicinales estuvieron sujetas a permiso de la Secretaría de Salubridad.

⁴ México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memoria 1923-1925*, vol. 2, 100.

En lo relativo a los bienes libres de impuestos, la lista se redujo considerablemente. Mientras que en 1891 se listaron 113 productos libres de arancel y 62 en 1905,⁵ para 1929 tan sólo 38 productos estuvieron exentos. Detrás de estos números, además, se esconde un importante problema de definiciones. En lugar de listar productos específicos, se exentó a grupos de productos que podían abarcar una gama extensa de fracciones. Las exenciones incluyeron productos para obras de irrigación de la Federación y los estados, armamento para el ejército, productos objeto de monopolio, y efectos para instituciones de beneficencia. De hecho, sólo dos fracciones se refirieron a productos específicos: hierro en fleje en forma de aro para sujetar bultos, y alambre y cable para las líneas de telégrafos, aunque este último sólo para uso del gobierno federal. Las exenciones también incluyeron materiales de construcción para perímetros fronterizos.

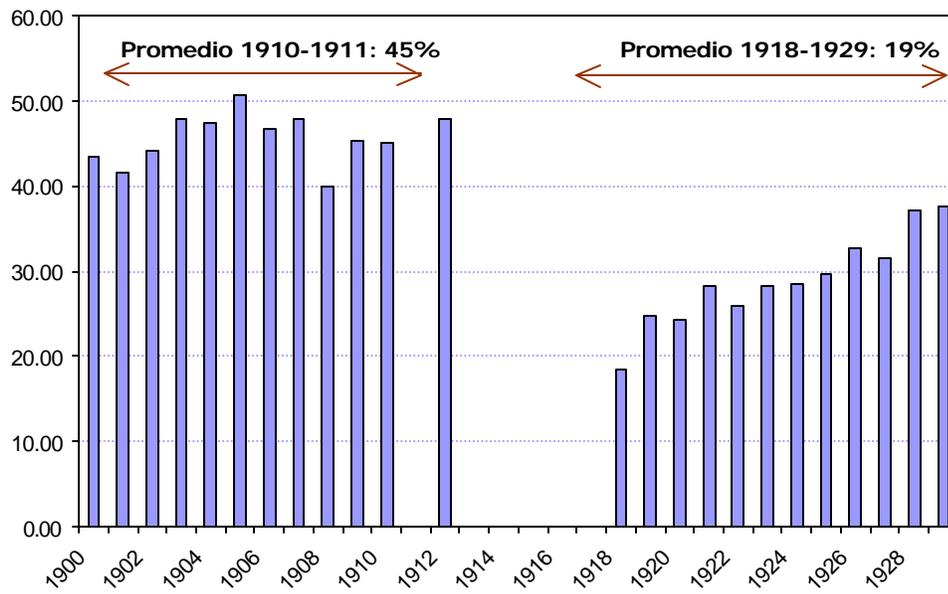
En su informe ante el Congreso el 1º de septiembre de 1930, el presidente Pascual Ortiz Rubio subrayó que “el propósito central de esta reforma [de la tarifa de importación] no fue el de aumentar los recursos del Erario, sino que, al modificar las cuotas que antes se hallaban vigentes para la importación, se atendió preferentemente a fomentar los diversos ramos de la economía nacional.”⁶ En efecto, desde 1918 los aranceles representaron, en promedio, menos del 20% de los ingresos totales del gobierno Federal. Esta situación contrasta con gran parte del siglo XIX, cuando los ingresos aduanales superaban el 50%. Durante el Porfiriato, este porcentaje se redujo, pero la reducción más importante operó a partir de 1918 (ver figura 1).

⁵ La aparente reducción entre 1891 y 1905 refleja más bien la definición y compactación de algunas de las fracciones libres en 1891.

⁶ México, SHCP, México a través de los informes presidenciales. La hacienda pública (México, SHCP, 1976), tomo 4, vol. 2, 450.

Figura 1

**Ingresos arancelarios como porcentaje de los
ingresos totales
1900-1929**



4. Protección nominal, 1905-1930

Los aranceles específicos cambian con la variación de precios y, por tanto, son un indicador pobre de la protección. Un mejor indicador es el arancel *ad valorem* que en nuestro caso resulta de la transformación del arancel específico a un porcentaje del precio. Los precios utilizados en este trabajo son precios unitarios obtenidos a partir de las cifras de valor y cantidad en las estadísticas de comercio exterior. He utilizado como fuentes principales las series de comercio exterior del *Boletín de Estadística Fiscal*, publicado de 1892 a 1914, y series de comercio exterior publicadas en la *Revista de Estadística Nacional* de 1925 a 1931. Desafortunadamente, el nivel de desagregación de la información y los continuos cambios de clasificación disminuyen considerablemente el número de productos que pueden compararse. Seleccioné los años 1909-1910, 1924 y 1930 para medir la protección nominal. El primero porque es uno de los últimos del Porfiriato y permite distinguir la protección arancelaria sin el efecto cambiario de la depreciación de la plata. En el caso de 1924, se trata del primer año posterior a 1916 para el cual la información se encuentra mejor desglosada y aumenta el número de productos con posibilidad de comparación. Finalmente, el año de 1930 refleja los cambios arancelarios de 1929. Con la información disponible formé tres muestras. La primera de ellas incluye datos de 94 fracciones para los años de 1909-10 y 1924; la segunda muestra tiene 70 productos y corresponde a los años 1924 y 1930; de las dos muestras anteriores obtuve una muestra más pequeña, la cual compara los años 1910, 1924 y 1929. Cada uno de los productos en cada muestra fueron clasificados de acuerdo a la tercera revisión de la Standard International Trade Classification.⁷ Es importante hacer notar que ninguna de estas muestras contiene bienes de capital. La mayor parte de maquinaria, instrumentos y

⁷ Ver *Commodity Indexes for the Standard International Trade Classification, Revision 3* (Nueva York: Naciones Unidas, 1994) 2 v., y *Classification by Broad Economic Categories defines in terms of SITC, rev. 3* (Nueva York: Naciones Unidas, 1989) Statistical Papers, Series M, n. 53, rev. 3.

aparatos para la agricultura y la industria permanecieron exentos de arancel a lo largo de los años de estudio. Los pocos bienes de capital gravados no fueron compatibles o su desagregación hizo imposible incluirlos en cualquiera de las muestras.

Los aranceles específicos fueron obtenidos de las tarifas de 1905, 1916 y 1929. Los cambios ocurridos en los años intermedios fueron obtenidos del *Diario Oficial* y las *Memorias de Hacienda* de los años en cuestión. Es importante subrayar que se han dejado fuera los recargos adicionales a las tasas arancelarias específicas. Esta omisión se debe a que muchas de las disposiciones, particularmente después de 1916, tuvieron una duración temporal que no alteran nuestros cálculos, pero también porque generalmente constituían un porcentaje sobre el arancel específico, afectando a todos los productos por igual. En todo caso, las cifras de protección nominal tendrán un sesgo de subestimación que es necesario tomar en cuenta.

Como lo que aquí interesa es la evolución de la tasa nominal de protección, es necesario contar con un estimador global de protección que no esté sesgado. Para este trabajo utilizo una medida ponderada definida por Antonio Tena⁸ y que se expresa como:

$$\frac{\sum a_i q_i}{\sum p_i q_i} \quad (1)$$

donde a_i es el arancel específico, q_i la cantidad importada, y p_i el precio unitario. La expresión (1) puede interpretarse como la razón del total de ingresos arancelarios entre el total de las importaciones.

⁸ Antonio Tena, *Un nuevo perfil del proteccionismo español durante la restauración, 1875-1930*, documentos de trabajo 98/19, Universidad Carlos III de Madrid, 11.

Cuadro 2

Tasas nominales de protección por tipo de producto

Tipo de bien	A		B	
	Muestra 1909-10/1924		Muestra 1924/1930	
	<u>1909-10</u>	<u>1924</u>	<u>1924</u>	<u>1930</u>
Total	37.51	26.45	28.66	34.71
Bienes de Consumo	42.94	29.28	35.00	33.76
Alimentos	37.97	23.03	33.71	31.57
Prendas de vestir	46.66	46.59	43.34	68.91
Textiles	53.40	24.53	45.00	59.39
Otros	37.07	36.65	35.00	33.76
Bienes de consumo sin alimentos	45.12	33.84	38.15	46.94
Bienes Intermedios	31.70	19.43	18.79	35.55
Productos de hierro y acero	35.94	24.29	18.62	33.94
Productos químicos	17.10	13.06	12.70	31.15
Otros productos	26.95	16.67	24.06	38.98

Fuentes: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Boletín de Estadística Fiscal. Comercio Exterior 1909/1910* (México, Tipografía de la Oficina Impresora del Timbre, 1910); Departamento de Estadística Nacional, "Principales Artículos de Importación y Exportación de los Estados Unidos Mexicanos por los años de 1923 y 1924", en *Estadística Nacional*, n.12, junio 1925, pp. 4-9; Departamento de Estadística Nacional, "Comercio Exterior, Importación Mayo y Junio y de Enero a Junio de 1930, en *Estadística Nacional*, n. 94, agosto 1930, pp. 389-404.

El arancel *ad valorem* ponderado para la muestra de 1909/1910 y 1924 se encuentra en la columna A del cuadro 2. Para todos los casos, el nivel arancelario de 1909/1910 fue mayor al de 1924. Esto es resultado de las numerosas modificaciones registradas desde 1909/1910, y en particular en 1916. En ambos años, las tasas arancelarias tienen en común una estructura con tasas más bajas para los bienes intermedios en relación a los bienes de consumo. Sin embargo, la diferencia fue mayor en 1910 con 31.7% para los primeros y 42.9% para los segundos. La mínima diferencia en el caso de prendas de vestir se explica por el aumento de los aranceles específicos de principios de los años veinte cuya intención era elevar la barrera arancelaria para beneficio de los productores nacionales. Aunque este mismo objetivo se persiguió con otros grupos, fue el grupo de prendas de vestir el único caso en el que el incremento de las tasas específicas elevó la protección nominal por encima de los niveles de 1909/1910.⁹

La columna B del cuadro 2, presenta una comparación de la protección nominal entre 1924 y 1930. El lector debe recordar que la columna A y B son muestras distintas y por tanto, no son comparables entre ellas. Para el total de la muestra, la tasa de protección nominal fue más alta en 1930 que en 1924. Por tipo de bien, la protección nominal se elevó entre 1924 y 1930 en prendas de vestir, textiles, productos de hierro y acero, productos químicos, y otros productos intermedios. En cambio, la tasa nominal en 1930 estuvo por debajo del valor de 1924 en alimentos y otros bienes de consumo. Los aranceles de alimentos se redujeron continuamente desde 1916, algunas veces en forma temporal, como las exenciones a la importación de granos, pero también en forma definitiva con la modificación de tasas específicas. Para aislar el efecto de la baja de aranceles de alimentos, he calculado la protección nominal de bienes de consumo sin considerar éstos. En este caso,

⁹ Carlos Arroyo Crote se refiere en especial a la intención de proteger la industria de camisas de algodón, lana y lino mediante altos aranceles. Ver Carlos Arroyo Crote, *Historia de los Aranceles Aduanales Mexicanos y su importancia en nuestro comercio exterior*, s.p.i., 1937, 41.

el arancel nominal de 1930 se eleva a 46.94%, por encima de 33.76% obtenido si consideramos alimentos.

Cuadro 3
Tasas nominales de protección por tipo de bien, 1909-10, 1924, 1930

Tipo de bien	1910	1924	1930
Total	34.19	22.25	33.92
Bienes de Consumo	42.12	26.65	34.80
Alimentos	38.51	22.25	31.16
Prendas de vestir	49.30	41.85	67.46
Textiles	53.26	50.17	51.01
Otros	51.77	44.39	39.12
Bienes de consumo sin alimentos	50.86	43.80	53.87
Bienes Intermedios	27.06	16.32	33.11
Productos de hierro y acero	31.60	17.73	33.94
Productos químicos	15.42	12.70	26.99
Otros productos	29.18	17.58	34.92

Fuentes: México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Boletín de Estadística Fiscal. Comercio Exterior 1909/1910* (México, Tipografía de la Oficina Impresora del Timbre, 1910); Departamento de Estadística Nacional, "Principales Artículos de Importación y Exportación de los Estados Unidos Mexicanos por los años de 1923 y 1924", en *Estadística Nacional*, n.12, junio 1925, pp. 4-9; Departamento de Estadística Nacional, "Comercio Exterior, Importación Mayo y Junio y de Enero a Junio de 1930, en *Estadística Nacional*, n. 94, agosto 1930, pp. 389-404.

El cuadro 3 muestra los cálculos de la protección nominal para un grupo de fracciones arancelarias comunes a 1909/1910, 1924, y 1930. En primer lugar, como en la muestra que sólo incluía 1909/1910 y 1924, se puede apreciar que los niveles de protección nominal para todos los grupos fueron mayores a finales del Porfiriato. Si hacemos la comparación entre 1924 y 1930, los resultados son exactamente iguales a los obtenidos en la columna B del cuadro 2. Esto es, en 1930 la protección nominal fue más alta para prendas de vestir, textiles y todos los grupos de bienes intermedios. Asimismo, las tasas de protección para alimentos se

mantienen más elevadas en 1924 que en 1930, lo cual produce que la protección nominal del grupo agregado (bienes de consumo) también se mantenga más alta en 1924. Al eliminar alimentos de la muestra, la protección nominal de bienes de consumo en 1930 rebasa los niveles alcanzados en 1924.

Al comparar las cifras para 1910 y 1930 del cuadro 3, obtenemos que todos los bienes de consumo excepto textiles tuvieron una protección nominal más alta en 1909/10 que en 1930. En contraste, el arancel nominal para bienes intermedios resultó más elevado en 1930 que a finales del Porfiriato.

De los resultados anteriores, es posible concluir que la protección nominal del Porfiriato fue más alta que a principios de la década de los años veinte, con un repunte significativo hacia 1930. En una investigación en curso trato de diferenciar las fuentes de variación de los aranceles *ad valorem* para poder determinar con precisión el peso de los cambios tanto de las tasas arancelarias específicas como de los precios en la protección nominal. Nótese, sin embargo, que la mayor parte de las reducciones en la protección nominal no llegaron a ser superiores al 50% como sí lo fueron entre 1892 y 1905.¹⁰ De hecho, el único grupo que alcanzó una reducción por encima del 50% fue el de textiles. Aún así, la reducción en la tasa *ad valorem* para el total de la muestra 1909/10 y 1924 fue de 29.48%.

Los aumentos en las tasas de protección nominal entre 1924 y 1930 para el total de la muestra fue de 21.1%. Sin embargo, los aumentos en prendas de vestir, textiles, productos de hierro y acero estuvieron por encima del 50%. Los productos de hierro y acero aumentaron en más del 80% mientras que productos químicos lo hicieron en 145%.

La estructura de los aranceles, esto es, las tasas nominales por tipo de bien cambió entre 1909-10 y 1930. El cuadro 4 muestra la razón entre la protección nominal de bienes de consumo y bienes intermedios. Una mayor protección a bienes de consumo se presentó en todas las observaciones para 1909/10 y 1924.

¹⁰ Graciela Márquez “*Ad valorem...*”

Durante el periodo de depreciación cambiaria hubo una clara tendencia de las autoridades hacendarias para disminuir la protección a los insumos de los productores nacionales. Esta política se reforzó con los aumentos de tasas específicas a bienes finales entre 1905/06 y 1909/10. Este tipo de estructura es favorable para tasas de protección efectiva a productores de manufacturas y bienes finales. Para 1924 aún era evidente que los cambios en aranceles no habían logrado alterar el objetivo de mantener aranceles relativamente bajos a los insumos de los productores nacionales. En contraste, en el arancel de 1930, la protección otorgada a bienes de consumo y bienes intermedios casi se igualó (en el cuadro 4, 0.95 y 1.05 respectivamente). En parte, este resultado surge de la protección recibida por industrias como hierro y acero y cemento que fueron beneficiadas con repetidos aumentos en los aranceles específicos.

Cuadro 4

Estructura de la protección (Bienes de consumo / Bienes intermedios)

Muestra	1910	1924	1930
1909-10/1924	1.35	1.51	
1924/1930		1.86	0.95
1909-10/1924/1930	1.56	1.63	1.05

Fuente: Cuadros 1 y 2

En suma, los indicadores de protección nominal por tipo de bien revelan que durante los años de la fase armada de la revolución se redujeron las tasas de protección nominal para los productores nacionales. No obstante, la reducción no fue suficiente como para revertir completamente las tasas arancelarias que protegían a los productores nacionales. En los años veinte, un renovado proteccionismo alcanzó a casi todos los productos, con la notable excepción del grupo de alimentos que en las dos muestras aquí analizadas redujo su tasa nominal de protección entre 1924 y 1930. Otro

resultado de los indicadores de protección nominal es el cambio en la estructura de protección. Mientras que en 1909/10 y 1924 se mantuvieron tasas de protección más altas para bienes de consumo, en 1930 tendieron a igualarse.

5. La Comisión de Aranceles y la economía política de la protección 1905-1930.

La evolución de la protección arancelaria tuvo un componente de negociación muy importante que influyó en los cambios que se reportaron en la sección anterior. Hacia finales del Porfiriato, los canales de negociación e influencia de grupos industriales se limitaban a un grupo más o menos pequeño de industriales cuya capacidad de organización y posición dominante en el mercado les permitía demandar protección para sus productos. Y aunque la política comercial seguía brindando tasas nominales de protección más altas a bienes finales, las ramas industriales que habían iniciado una sustitución de importaciones exitosa en los años noventa se beneficiaron de aumentos en aranceles específicos después de 1905. Los mecanismos de negociación que habían entrado en desuso por la protección ofrecida por la depreciación de la plata empezaban a reconstituirse, aunque en forma distinta, al final del Porfiriato.

Al iniciarse la Revolución los canales de negociación de la política comercial, aún débiles, entraron en crisis. Para septiembre de 1912, el presidente Madero anunció que su gobierno había formado una Comisión para revisar el arancel y reformarlo en su oportunidad. El objetivo de dicha Comisión era “regularizar algunas cuotas arancelarias y efectuar una distribución más justa y equitativa del impuesto aduanal.”¹¹ La propuesta de reforma, aunque terminada, nunca fue presentada al Congreso para su

¹¹ Francisco I. Madero, “Informe Presidente de la República Francisco I. Madero, rendido al Congreso de la Unión el día 16 de septiembre de 1912,” en México, SHCP, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 25 de mayo 1911-22 febrero 1913* (México, SHCP, 1949), 18.

discusión. Las dificultades financieras, el diseño del presupuesto para el año fiscal 1912/13 y el asesinato de Madero impidieron que el Congreso deliberara sobre la cuestión arancelaria. La necesidad de reformar el arancel, más allá de reformas parciales o recargos temporales, era una primera reacción del gobierno maderista al diseño de política comercial que prevaleció en los últimos años del régimen Porfirista. Sin embargo, como en muchos otros aspectos de la política económica, el régimen maderista prefirió actuar con cautela, "si el proteccionismo era un error del pasado debía darse todo el tiempo necesario para subsanarlo."¹²

Una oposición mas fuerte a la política arancelaria fue la que se presentó durante la Convención de Aguascalientes en 1914. El rechazo a las políticas Porfiristas en general, y a la comercial en particular, se hizo patente en un constante llamado a eliminar el sesgo "industrialista," implantado por Limantour.¹³ Pero lejos estuvo la Convención de proponer una política arancelaria consistente con los intereses agrarios que dominaban sus filas.

El control de la aduana de Veracruz, la más importante del país, obligó a Carranza a formular una política comercial acorde con su programa económico. Ya hemos mencionado que la carestía y la necesidad de atraerse la simpatía de grupos más amplios de la población influyeron en el diseño de los primeros decretos de Carranza en materia de aranceles. Si bien es cierto que el arancel de 1916 sirvió para ordenar una larga serie de modificaciones introducidas desde 1905, también intentó satisfacer demandas de grupos diversos que iban desde la exención o rebaja a artículos de primera necesidad así como la exención o reducción a insumos y el aumento a bienes de consumo final.

¹² El Economista Mexicano, editorial, 6 enero 1912, citado por Jesús Méndez Reyes, *La política económica durante el gobierno de Francisco I. Madero* (México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1996), 104.

¹³ Véase por ejemplo Santiago González Cordero, *¿Cómo resolver el problema económico de México?* (México Talleres Tipográficos de la Convención, 1915).

Hasta ese momento, muy pocos grupos habían planteado demandas directas. Como es de suponerse, la guerra había interrumpido los canales de negociación. Un acuerdo, por mínimo que fuera, no contaba con ninguna seguridad que garantizara su vigencia en el mediano y largo plazo. Para 1917, había ya una definición política más clara y el grupo encabezado por Carranza se consolidaba en el poder. A finales de ese año se reunieron en la ciudad de México distintas agrupaciones de industriales de casi todo el país. Entre los objetivos del llamado Primer Congreso de Industriales se hallaban intercambiar ideas respecto al desarrollo de la industria, organizar cámaras por sector y fijar la postura de los industriales frente a la legislación del régimen revolucionario.

De una forma u otra manera, la política arancelaria estuvo presente en la mayor parte de las discusiones. Fue el secretario de Comercio, Alberto J. Pani quien en el discurso de bienvenida advirtió enfáticamente que habría una ruptura con las prácticas proteccionistas del pasado,

Suprimir parcial o totalmente la concurrencia económica interior o exterior, para fomentar, mediante privilegios, determinadas industrias nacionales, o, mediante derechos arancelarios, las industrias exóticas que solo puedan vivir dentro de la incubadora de la protección oficial, equivaldría a detener el progreso material del país, y con el alza de precios consiguiente a todo monopolio y a la injusticia de favorecer a unos cuantos a costa de todos los demás, se intensificaría considerablemente el malestar general.¹⁴

De esta forma, Pani fijaba una posición frente a los intereses de los industriales. La respuesta no se hizo esperar. En las sesiones del Congreso se presentaron repetidas demandas para la elevación de barreras arancelarias. Como el gobierno había decretado la exención de derechos de importación a las telas de algodón dentro de un paquete de exención a bienes de primera necesidad, los industriales solicitaron la inmediata abolición de dicha

¹⁴ Alberto J. Pani "Alocución de bienvenida a los delegados por el Sr. Ingeniero D. Alberto J. Pani, secretario de Industria y Comercio," en *Reseña y Memorias del Primer Congreso Nacional de Industriales* (México: Departamento de aprovisionamientos generales, Dirección General de Talleres Gráficos, 1918), 45,

disposición. Según los empresarios, una industria que había logrado florecer a lo largo de muchas décadas se encontraba ante la fuerte amenaza de la competencia extranjera, por lo que solicitaban al gobierno la anulación de políticas de tal naturaleza, argumentando el beneficio para el empleo y el crecimiento económico,

La protección de la industria nacional, que se pretende considerar como un enorme gravamen que pesa sobre el pueblo consumidor, ha producido al pueblo mexicano un beneficio mucho mayor que lo que representa el gravamen que puede haber sufrido. Es indiscutible que la protección a la industria representa la exclusión de artículos similares que pudieran venir del extranjero...los derechos arancelarios indiscutiblemente contribuyeron en gran parte a la afluencia de capitales que vinieron a establecerse en el ramo del algodón, y que hicieron crecer a la industria sistemáticamente hasta el año de 1912.¹⁵

Además de esta petición, surgieron otras demandas por protección arancelaria para diversos productos (cerillos y fósforos, cajas de cartón, malta). También se insistió en la necesidad de incluir a los industriales en la toma de decisiones. El delegado José de la Machorra propuso la formación de una Comisión Permanente de Aranceles. Aún cuando dentro de esta propuesta dicha Comisión tendría un carácter consultivo, se imponía la restricción de consultarle toda reforma arancelaria.¹⁶ De esta manera, los industriales proponían abrir un mecanismo de negociación en el cual pudieran expresar sus demandas y, al mismo tiempo, pudieran influir en las decisiones que afectarían sus intereses.

Como mencionamos más arriba, una Comisión informal funcionó a partir de 1919. Esta Comisión operó como un órgano de consulta del gobierno, pero al que recurrían con frecuencia los industriales para solicitar

¹⁵ Sección de Industrias Textiles [J. Rivero Quijano], "Proposición de la sección de industrial textiles, para que se deroguen los decretos de 19 de julio y 15 de agosto de 1917, que eximieron de derechos de importación a los tejidos de algodón y lana," en *Reseña y Memorias*, 266.

¹⁶ José de la Machorra, "Primera proposición del Sr. Delegado don José de la Machorra, para que se encarezca la conveniencia de crear una Comisión Permanente de Aranceles," en *Reseña y Memorias*, 214.

protección. En 1922, Federico Proal fabricante de loza consideró oportuno solicitar la protección a sus productos, a través del despacho de su abogado. Su argumento fue que ya otros artículos habían recibido un apoyo del gobierno y que tal apoyo para la industria de la loza era indispensable, “así como a las camisas y a otros artículos de producción nacional se les han puesto derechos prohibitivos casi para favorecer la industria nacional, así debería, a mi juicio, favorecerse la industria nacional de la cerámica, que está naciente en nuestro país y que, con ayuda del gobierno, llegará a ser de verdadera importancia.”¹⁷ Manuel Gómez Morín, abogado de la empresa en cuestión, se comprometió a gestionar un aumento a los derechos de importación ante la Comisión de Aranceles.¹⁸ Tal gestión tuvo éxito pues el arancel específico pasó de 0.24 fijado en 1916 a 0.5 pesos por kilogramo bruto a partir de 1923. Sin embargo, no fue sino hasta 1925 que se reglamentó el funcionamiento de la Comisión de Aranceles. A partir de ese momento, la Comisión de Aranceles estaría formada por dos representantes de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, dos de la de Hacienda y Crédito Público, un representante de la Secretaría de Agricultura y Fomento, un representante de la Confederación de Cámaras de Comercio, y uno más de la Confederación de Cámaras Industriales. Los representantes de industriales tendrían voz pero no voto en las decisiones de la Comisión.¹⁹

Los mecanismos de negociación entre el gobierno y los industriales se institucionalizaron poco a poco, hasta llegar a ser un elemento central en el diseño de la política comercial de los años veinte y principios de los treinta. La Comisión de Aranceles se convirtió en un órgano formal a través del cual se canalizaban demandas por protección. Esta apertura condujo a que los más diversos sectores tuvieran derecho de voz, a través de los representantes

¹⁷ Federico Proal a Gerardo Calderón, 17 enero 1923, Ciudad de México en Archivo Gómez Morín, vol 320, exp. 1123.

¹⁸ Manuel Gómez Morín a Gerardo Calderón, 4 enero 1922, Ciudad de México, en Archivo Gómez Morín, vol. 320, exp. 1123.

¹⁹ Ver United States Tariff Commission, *Economic Controls and Commercial Policy in Mexico* (Washington: GPO, 1946), y Arroyo Crotte, *Historia de los Aranceles Aduanales*, 42.

industriales, para la obtención de protección. Cabe destacar que durante los años veinte, el Ejecutivo obtuvo la facultad para reformar el arancel vigente sin necesidad de aprobación del Congreso. Por lo tanto, la negociación se realizaba únicamente con el Ejecutivo y a través de un órgano institucionalizado como el de la Comisión de Aranceles.

El papel de la Comisión de Aranceles fue criticado por Daniel Cosío Villegas. En un estudio de principios de los años treinta donde evaluaba distintos aspectos de la política comercial. En el capítulo dedicado a la Comisión de Aranceles, Cosío Villegas criticó el hecho de que los industriales eran juez y parte en las decisiones sobre la protección otorgada por el gobierno mexicano. Asimismo, indicó que no había que culpar a los industriales por sus demandas de protección, sino que por el contrario ellos sólo hacían uso de un instrumento que el propio gobierno había puesto a su disposición.²⁰

¿Qué efectos tuvo la Comisión de Aranceles sobre la política comercial en los años veinte? ¿Qué ocurrió con el discurso librecambista de Pani? En la sección anterior observamos en las dos muestras para 1930, las tasas de protección nominal para bienes finales y bienes intermedios son similares. En un contexto en el que las demandas de protección podían canalizarse fácilmente hacia el Ejecutivo, la oportunidad fue aprovechada por sectores productores tanto de bienes de consumo como intermedios. Se perdía así una estructura del arancel conducente a la sustitución de importaciones como había ocurrido en el Porfiriato a partir de la década de los años noventa y preservada durante los años de la Revolución.

En los años veinte siguieron repitiéndose argumentos a favor del libre comercio, pero en realidad estos argumentos tuvieron poco peso en el diseño de la política comercial. Fueron los intereses de industriales frente a un gobierno dispuesto a otorgar protección de forma casi indiscriminada a todos

²⁰ Daniel Cosío Villegas, "De la Comisión de Aranceles," mimeo, en Archivo Eduardo Villaseñor, expediente Comisión de Aranceles, Archivo incorporado El Colegio de México, en proceso de clasificación.

los sectores que la solicitaran lo que prevaleció, elevando así los niveles de protección nominal.

Comentarios Finales

A finales del Porfiriato, la política comercial tenía características que propiciaban la sustitución de importaciones. Las barreras arancelarias aislaban a productores de bienes finales de la competencia extranjera. Pero los aranceles estaban lejos de ser una variable completamente exógena. Por el contrario, el diseño de la política comercial recibía influencias de los grupos industriales más importantes del país. No obstante, el anquilosamiento de los canales de negociación fue una limitante para impulsar un proceso de industrialización más horizontal que impulsara el crecimiento en un mayor número de ramas industriales.

Los primeros regímenes de la Revolución atacaron, primero en forma moderada y más radicalmente después, la política seguida hasta en el Porfiriato. En un afán por satisfacer las demandas de varios grupos a la vez se fue alterando poco a poco el patrón de cambios arancelarios. El aumento de precios internos obligó a reducir los derechos de importación a bienes de consumo básico, aunque también se inició una política que apoyaba las demandas de protección de diversos grupos industriales. Un cambio institucional muy significativo fue la aparición de la Comisión de Aranceles que definió el rumbo de la política comercial en los años veinte.

En 1930, las tasas de protección nominal fueron más altas que a principios de los años veinte. Pero además del aumento de los aranceles *ad valorem*, la estructura del arancel había perdido los rasgos que le habían permitido impulsar la producción interna de bienes manufacturados. La Comisión de Aranceles se convirtió en una arma de dos filos, toda vez que al sujetar a la política comercial a la negociación constante, se incrementaron los aranceles a insumos, esenciales para que la protección fuera en efecto un

instrumento de promoción industrial. Probablemente fue esta la razón por lo que la protección arancelaria tuvo que complementarse con las restricciones cuantitativas que apoyaron el proceso de crecimiento industrial durante el llamado "milagro mexicano." Por ahora sólo es una especulación. Lo que sí podemos afirmar es que la Comisión de Aranceles fue un detonante del aumento de la protección nominal en la década que siguió a la Revolución.