

Por Jesús Véliz Lizárraga

del Colegio de México

*Comercio
Exterior
de México
1910 - 1940*

La nueva orientación de la economía y de la estructura social de México, ha sido un rasgo sobresaliente de la vida política nacional desde la revolución de 1910. La Constitución de 1917 preparó el camino para este programa, que adquiriría sus más grandes realizaciones en el régimen del General Lázaro Cárdenas.

El Plan Sexenal adoptado por la Convención del Partido Nacional Revolucionario reunido en Querétaro en diciembre de 1933, destinado a poner en vigencia los preceptos de la Constitución de 1917 en lo tocante al programa agrario, a la legislación obrera y a la nacionalización o estricto control de los recursos minerales, dispuso también lo necesario para aumentar el control o la reglamentación gubernamental de la industria, la agricultura, el comercio y las actividades culturales. Dicho Plan, también hizo especial hincapié en la disminución de la dependencia del país en los mercados extranjeros, alentando el establecimiento de pequeñas o medianas industrias y el fomento de compañías mexicanas en lugar de firmas controladas por capital extranjero.

El cumplimiento de gran parte del Plan lo podemos ver reflejado en el comercio mexicano. Esta actividad, como quizá no lo hace ningún otro sector de la vida económica, nos da a conocer la situación interior y la organización productiva de México. El carácter y la marcha de las importaciones y exportaciones, consistentes las primeras en productos manufacturados o semimanufacturados, y las segundas en materias primas, en un gran por ciento de origen mineral y en un por ciento menor de origen vegetal y animal, nos presenta una idea clara de la posición agrícola e industrial del país.

Así por ejemplo, en comercio exterior, México ocupó el 4º lugar entre las 20 repúblicas latinoamericanas en 1938. En ese año sus exportaciones, que alcanzaron un valor de 185 millones de dólares, representaron el 10% del de todas las de la América Latina. Sus importaciones por valor de 109 millones de dólares representaron más del 7% de todas las compras hechas por esas repúblicas. Por lo general las exportaciones de México exceden a las importaciones. En el decenio

1929 a 1938 este exceso fué de 31 a 92 por ciento y la balanza comercial de exportación de 34 a 100 millones de dólares.

El comercio exterior de México, en la etapa que nos ocupa, ha estado influenciado por diversos factores, sobresaliendo entre ellos: Las tarifas arancelarias, el control sobre la importación, los subsidios de importación y exportación, los convenios de trueque, la política del gobierno con respecto a la industria y a la agricultura y la política de los Estados Unidos relacionada con la plata.

Aranceles

La Ordenanza General de Aduanas, que estaba en vigencia al estallar la revolución de 1910, era la de 1891. Rigió hasta el 1º de enero de 1930, fecha en que se promulgó otra de carácter general. Pero anteriormente, el 31 de julio de 1916, se alteraron las cuotas de un buen número de artículos. La importancia de las alteraciones y la circunstancia muy especial en que se hicieron —circunstancia revolucionaria— han decidido hacerlas figurar, como reformas de gran trascendencia. Puede decirse que son una excepción a la política de proteccionismo ascendente.

“Es difícil averiguar —dice Daniel Cosío Villegas en su libro “La Cuestión Arancelaria en México”— si esas reformas pueden tomarse como signo de una verdadera política, o si fueron llevadas a cabo ante la necesidad de provocar por medio de derechos de importación reducidos, un comercio internacional que los años de revolución habían amenguado de manera notable, coincidiendo exactamente en los años 1915-16 con una escasez de artículos de primera necesidad que llegó a tomar caracteres de verdadera hambre colectiva”.

Tarifa de 1930

La tarifa del año de 1930 exceptúa de derechos a 38 artículos. Los artículos que figuran en la lista de importaciones libres, son en general de aquellos que pueden ayudar al fomento de actividades económicas en el país.

En el cuadro siguiente, que inserta Cosío Villegas en su libro ya mencionado, podemos notar las profundas diferencias que hay entre el número de grupos de artículos de importación libre, prohibida y gravada del Arancel de 1891 y el que trae el Arancel de 1930.

Aranceles de	Importación libre	Importación prohibida	Importación gravada
1891	113	0	921
1930	38	4	2771

Los 2,771 grupos de artículos gravados en el Arancel de 1930 equivalen a más de 14,000 artículos individualmente considerados.

Contra este proteccionismo exagerado, cabe señalar las intenciones de Luis Cabrera, que como Secretario de Hacienda, suaviza en 1916 el arancel existente, y las de Alberto J. Pani, que hizo declaraciones expresas contra la protección exagerada. En su “Memoria de Hacienda” de 1923-26 dice:

“Convencido de la injusticia y de las desventajas del sistema proteccionista —que favorece siempre a unos cuantos industriales a costa de la inmensa mayoría de los consumidores— desde época lejana he profesado la tesis del libre cambio”.

En su discurso de apertura del Primer Congreso de Industriales de 1917, afirma:

“De todo esto resulta que el libre cambio es el único medio de sacar de pañales la industria naciente o protegida de los países nuevos”.

Pero, la tendencia de nuestras leyes arancelarias ha sido siempre la de proteger los productos nacionales de la competencia extranjera. De ahí que el arancel de 1930, con respecto a todos los anteriores, especialmente si se le contrasta con las reformas de 1916, representa un esfuerzo bien definido de gravamen a la importación llevado, tanto en las cuotas mismas como en el número y variedad de artículos alcanzados, a un grado extraordinario. Tal vez, la conclusión que podemos obtener de todo el proceso arancelario de México, sea de que: *“nuestra política aduanal ha sido seguida más bien inconsciente que conscientemente y que una de las influencias mayores que la han determinado es la de la necesidad de recursos fiscales”.* (D. Cosío Villegas, Ob. cit.).

El arancel de 1930 aplica iguales derechos a los productos de todos los países, tengan éstos o no convenios con México que contengan la cláusula de la nación más favorecida.

Por otra parte, desde 1917 el Ejecutivo ha tenido, de vez en cuando, amplias facultades para modificar el arancel.

La ley de Presupuesto de 1936 lo autorizó a hacer las modificaciones que juzgara convenientes en los derechos de importación y exportación y a aumentar cuando lo creyera necesario los derechos de importación sobre los productos de un país que en cualquier manera sometiera las importaciones procedentes de México a derechos o prácticas diferenciales que las colocara en una posición desventajosa en comparación con las de otros países. De acuerdo con esta facultad el Ejecutivo ha hecho con frecuencia cambios en los derechos arancelarios en general, mas no se han aplicado, en diversos casos, sobre productos de determinados países.

El Ejecutivo, también, está facultado para decretar la entrada libre o la reducción temporal en los derechos de importación de cualquier producto de que haya gran escasez en el país, y a concederle entrada libre a los cables y alambres para el sistema nacional de telégrafos, y a los armamentos, municiones, elementos de guerra destinados al Ejército o a la Armada.

El poder discrecional de que estaba investido el Presidente para cambiar los derechos arancelarios se omitió en la ley federal de presupuesto de 1938, y, por virtud de una enmienda hecha al art. 49 de la Constitución, el 2 de agosto de 1938, se le limitaron definitivamente las facultades extraordinarias para legislar, excepto en caso de emergencia nacional.

La ley administrativa de aduanas le confiere, sin embargo, poderes discrecionales para prohibir o restringir la importación, exportación o tránsito de productos que se consideren nocivos a la salud pública, a la moral o al decoro nacional, o que afecten en alguna manera la situación económica del país o pongan en peligro la paz o seguridad. De acuerdo con esta facultad se ha prohibido varias veces la importación de diversos artículos.

Enmiendas de 1937, 1938 y 1940

La tarifa arancelaria del 1° de enero de 1930 ha sufrido numerosas enmiendas casi todas por decreto ejecutivo y bajo autorización que le concede la ley anual del presupuesto. Una de las revisiones más amplias que se le hicieron fué la que entró en vigencia el 28 de enero de 1937. Esta revisión afectó casi todos los artículos de la tarifa, aumentado los derechos de 633 de ellos. Otra revisión muy clara entró en vigencia el 21 de enero de 1938 cuando un decreto aumentó los derechos arancelarios a 218 clasificaciones, o sea a casi una tercera parte del número de artículos especificados en la lista del arancel mexicano. Por un decreto expedido el 30 de agosto de 1938 los derechos sobre una extensa lista de productos, especialmente materias primas, se redujeron al nivel de los de 1936, o a tarifas todavía más bajas. En 1939 y 1940 se aumentaron los derechos sobre varios artículos, inclusive fibras e hilazas sintéticas de origen animal y vegetal, bebidas alcohólicas, alambre y cable de cobre y otros productos diversos. Un decreto expedido el 17 de febrero de 1940, concedió autorización para eximir a las nuevas empresas industriales de pago de varios impuestos y derechos de aduanas por un período de 5 años. Un decreto que entró en vigencia el 18 de marzo de 1940, estableció nuevas clasificaciones arancelarias que incluían una gran diversidad de artículos pero sólo se hicieron ligeros cambios en la tasa de derechos de unos pocos productos.

En general, el espíritu de la ley arancelaria de 1° de enero de 1930, consagra la coexistencia de la efectividad completa de la función del comercio y el resguardo del interés fiscal. La facilidad para las transacciones comerciales se manifiesta desde que la mercancía se halla aún en el extranjero, pues no se exigen documentos especiales, como son las llamadas "facturas consulares", ni que las "facturas comerciales" estén visadas por los cónsules.

Los preceptos que forman la ley aduanal, se dividen en tres grandes grupos: I.—*Los que se refieren al tráfico*; II.—*Los que atañen a las operaciones que se efectúan con las mercancías*, y III.—*Los que se refieren al tránsito internacional*.

Los artículos que se refieren al tráfico constituyen la parte de la ley que debe observar el porteador de los efectos, pues toca exclusivamente a su transporte. Este grupo se subdivide en 4, según que la conducción de los efectos se realice por las vías: marítima, terrestre, aérea o postal.

Los preceptos que atañen a las operaciones que se efectúan con las mercancías y constituyen propiamente el acto aduanal, es la parte que incumbe directamente al importador, al exportador y a las autoridades aduanales. Se subdivide en dos categorías, según el carácter definitivo o temporal de las operaciones.

El tercer grupo es el de las disposiciones referentes al tránsito internacional de mercancías extranjeras. Llamam "tránsito" al paso por nuestro territorio de una mercancía que entra y sale, respectivamente.

México no ha adoptado una política general de control de la importación mediante medidas no arancelarias, no obstante que la acción del Banco de México de no apoyar en marzo de 1938

la tasa de cambio del peso-dólar y la consiguiente baja en el valor del peso en el exterior, ocasionaron una disminución en las importaciones.

Un decreto que entró en vigencia el 9 de agosto de 1938 concedió subsidios del 20% ad valorem sobre las importaciones de artículos esenciales, pagaderos de los fondos procedentes de un derecho de exportación adicional de 12% ad valorem sobre productos exportados. El primer subsidio de importación se concedió el 26 de septiembre de 1938 al frijol, por razón de que las existencias nacionales eran insuficientes para atender a la demanda. En octubre del mismo año se concedieron subsidios para determinadas cantidades de arroz.

Composición de las Importaciones y Exportaciones

Desde 1910 hasta 1940, las importaciones así como las exportaciones han ido variando en su composición, pues, con los adelantos de la técnica y el incremento de la industrialización del país, se hacía necesario importar, en mayor cantidad, artículos indispensables para su fomento. Del mismo modo y debido a esta industrialización se han dejado de importar algunos productos, tales como los de la industria química y textil, que se traían casi en su totalidad del extranjero, y algunas veces se ha llegado a ser exportadores de ellos a determinados países de Centro y Sud América.

Hasta 1940 los capítulos de la tarifa de exportación no permitían un análisis de la composición de las exportaciones, ya que su clasificación se basaba predominantemente en el origen de las materias, a excepción del último que damos a continuación: I.—*Materias animales*; II.—*Materias vegetales*; III.—*Materias minerales*, y IV.—*Productos manufacturados*.

Se incluía en el primer capítulo tanto a los animales vivos, como a las preparaciones de origen animal, así como a otros productos animales semielaborados. Lo mismo puede decirse de los capítulos siguientes, pues en el segundo se incluían las conservas vegetales y otras preparaciones del mismo origen y en el tercero el petróleo y sus derivados.

En septiembre de 1939, es cuando se hace una nueva clasificación de la tarifa, agrupando los artículos exportados en nueve clases, —coincidiendo poco más o menos con la tarifa de importación— a saber: I.—*Materias animales en estado natural o simplemente preparadas*; II.—*Materias vegetales en estado natural o simplemente preparadas*; III.—*Materias minerales en estado natural o simplemente preparadas*; IV.—*Combustibles y sus derivados*; V.—*Hilados, tejidos, fieltros y sus manufacturas*; VI.—*Alimentos, bebidas, tabacos y productos de la industria química y sus derivados*; VII.—*Productos de diversas industrias*; VIII.—*Metales comunes y sus productos: herramientas, instrumentos, máquinas y vehículos*; IX.—*Valores, armas, explosivos y diversos*.

Sin embargo, a pesar de esta nueva agrupación no quedaron clasificadas perfectamente las exportaciones, pues algunos artículos no llegaron a situarse, correctamente, en el grupo que les corresponde.

Exportación por Grupos

Las exportaciones mexicanas consisten en su mayor parte de productos minerales y de materias primas vegetales.

La importancia de la industria minera en el comercio exterior de México puede juzgarse por el hecho de que en 1938 los productos derivados de ella alcanzaron un valor de más de tres cuartas partes del de toda la exportación nacional. Los principales metales se exportan en su mayor parte ya refinados, mientras que los de menor valor se exportan en bruto. México figura como primer exportador de plata, el segundo lugar entre los exportadores de plomo y son considerables sus exportaciones de cobre, antimonio, oro, mercurio, grafito, zinc y petróleo.

La industria minera, también ejerce mucha influencia sobre el comercio mexicano de importación, dado que una gran cantidad de éste consiste en maquinaria y aparatos para minería y una parte considerable del desarrollo ferroviario del país está también directamente relacionada con la explotación minera.

La circunstancia de que los productos minerales constituyen la mayor parte de las exportaciones, ha tendido a desvirtuar el papel tan importante que desempeñan en la economía nacional las industrias agrícola, pecuaria y forestal.

Aun cuando una gran mayoría de las cosechas agrícolas se consumen dentro del país, existen varios productos que juegan papel importante en el comercio de exportación. Ellos son: el henequén, el plátano, el algodón y el café. Del primero de estos cuatro, México es el productor mundial más importante. En años recientes, México se ha convertido en uno de los países exportadores de plátanos más importantes del mundo. Con su exportación de 5.700,000 racimos de 50 libras, en 1929 ocupó 7º lugar entre las naciones vendedoras de este fruto. En el trienio de 1936-38 pasó a ocupar segundo lugar después de Jamaica y primero entre los países latinoamericanos. Casi todo el fruto se vende en el mercado de los Estados Unidos.

Respecto a los productos pecuarios, en su mayor parte se consumen en el mercado interno. Sin embargo la exportación de ganado y de cueros vacunos y de cabra es importante.

De la industria forestal, el producto más importante de exportación es el chicle, siguiendo: el guayule, la copra, el alcanfor, el aceite de coco, la raíz de zacatón, las maderas de tinte y otros.

En relación a la industria fabril, México, desde hace mucho tiempo ha tratado de alentar la fabricación de artículos nacionales, protegiendo sus propias industrias. La baja en la cantidad y el valor de las exportaciones ocurrida después de 1929, y la consiguiente reducción de las importaciones imprimieron gran impulso al desarrollo de fábricas nacionales. Con el fin de estimular la manufactura y proteger las industrias se restringió rigurosamente la compra de ciertos artículos mediante la imposición de derechos de importación.

Balanza Comercial y Distribución de las Exportaciones

Comparando las cifras de exportación, encontramos que presenta una baja en el total exportado a partir de 1929 hasta 1933, período que está influenciado por la crisis mundial que afectó también a nuestro comercio. A partir de 1933 empieza una recuperación que va en aumento por lo que hace a las cantidades y valores de la exportación hasta 1937. En 1938 vuélvese a notar un descenso debido al conflicto petrolero y a la nacionalización, que hicieron bajar considerablemente no sólo este renglón de exportaciones, sino las exportaciones en general. En 1939 hay una ligera recuperación y en 1940 las cifras de exportación siguieron aumentando.

Las exportaciones que México ha realizado en el tiempo que estamos analizando, han tenido por destino principalmente Estados Unidos con casi el 75%, después Gran Bretaña, Alemania y algunos otros países de Europa; pero desde 1939, con motivo de la guerra, se suspendieron casi en su totalidad los envíos a Europa, quedando como único comprador Estados Unidos, pues los países Centro y Sudamericanos, teniendo una economía muy semejante a la mexicana, no podían importar sino algunos de nuestros productos.

México está colocado entre los países que tienen balanza comercial favorable de alguna importancia. Desde 1910 la balanza ha ido en aumento hasta 1920, en que alcanzó un margen de 458.412,283 pesos, el más alto de los registrados en la historia del país. A partir de ese año, que señala la terminación del auge petrolero, la balanza ha venido disminuyendo. Sin embargo, las cifras de 1928, 1929 y 1930 son todavía superiores a las que se registraron en los últimos 10 años antes de la Revolución. Es indudable que la crisis económica mundial influyó grandemente en el descenso que se advierte entre 1929 y 1930.

Entre los países que mayormente contribuyeron a la balanza favorable de México, corresponde el primer lugar a los Estados Unidos, pero debido a las nuevas tarifas aduanales de 1929 y a las condiciones económicas generales restringieron su comercio con México, al grado de conseguir un descenso de 134 millones de pesos entre 1928 y 1930. Del grupo europeo contribuyeron Inglaterra, Bélgica y Francia durante 1928, 29 y 30; Alemania en 1928 e Italia en 1930. España, Suecia y Suiza superan a las importaciones. En el grupo de la América Latina, México tiene balanza favorable respecto a cada uno de los diferentes países, siendo muy importante la de las Antillas Británicas, que supera a las de Francia y Bélgica. Los mercados de otros grupos continentales no ofrecen balanza favorable, pero su cuantía es de menor importancia.

A pesar de que la balanza comercial arroja saldos favorables, esto no es un indicio de que México haya sido durante todo el período en reseña, un país netamente exportador, ya que si analizamos los renglones de nuestra exportación, nos encontramos con altas cifras dadas por el renglón de minerales, predominando entre éstos los metales preciosos, que van al extranjero, no como mercancías propiamente, sino en función monetaria, en pago de las importaciones. Así las cifras de exportación de oro y plata en los años de 1938 a 1940 fueron superiores a las de su producción doméstica anual lo que demuestra que se estuvieron exportando las reservas.