

Históricas Digital



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

Leonor Ludlow Wiechers

“Políticas y voces sobre el proteccionismo y el libre cambio”

p. 79-94

México y España

Estudios comparados sobre cultura liberal, siglos XIX y XX

Pablo Mora, Manuel Suárez Cortina y Evelia Trejo Estrada (edición)

Ciudad de México

Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Históricas, Instituto de Investigaciones Bibliográficas/Universidad de Cantabria

2021

324 p.

ISBN 978-607-30-4448-6 (UNAM)

ISBN 978-84-17888-29-9 (Universidad de Cantabria)

Formato: PDF

Publicado en línea: 6 de abril de 2022

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/756/mexico_espana.html

D. R. © 2022. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



Leonor Ludlow Wiechers*

POLÍTICAS Y VOCES SOBRE EL PROTECCIONISMO Y EL LIBRE CAMBIO

El contexto exterior fue muy importante en las transformaciones económicas y sociales que se registraron en España y en México durante el siglo XIX. Desde una óptica comparativa destacan las diferencias de índole geopolítica, que fueron menos determinantes durante la primera etapa, en la que ambos países mantuvieron la mayoría de su tráfico en los mercados europeos y asiáticos, en especial con el naciente imperialismo británico, que tuvo la hegemonía comercial sobre los dos océanos. Esta situación cambió al mediar el siglo, ya que gran parte del comercio exterior español se orientó hacia Inglaterra, cabecera del mayor imperio del periodo, conocido como la *Commonwealth*. En contraste se aprecia el progresivo desinterés de esta nación por el comercio con México, y su reorientación en dirección de América del Sur, a la vez que se intensificaban las relaciones mexicanas con los Estados Unidos, lo que se tradujo tanto en un incremento inusitado de las transacciones de todo tipo como en la constante revisión de acuerdos y convenios.

Otra de las similitudes relevantes en la esfera del comercio exterior, fue la frecuente renovación en sus regímenes arancelarios, que fueron regulados inicialmente por tesis librecambistas, pero que hacia finales de los años ochenta serían reemplazados por políticas proteccionistas.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, España y México fueron dos naciones que participaron activamente en la dinámica exportadora que caracterizó el proceso de globalización en ese periodo. En ambos países se registraron etapas de apertura y de cierre en periodos similares, además de resentir una importante caída en sus exportaciones al iniciar el siglo XX. Igualmente se

* Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México.



puede afirmar que el auge exportador acompañó la modernización y crecimiento de sus economías, en las que los capitales externos tuvieron un importante papel. A simple vista se destaca la expansión de la red ferroviaria, el aumento de la producción de bienes industriales en la minería y la renovación de parte de la estructura manufacturera y comercial.

Por último, cabe señalar que al igual que otras naciones, España y México participaron de los dos ciclos de política arancelaria habida en otros países del mundo, como fue el paso de una política librecambista moderada a una política proteccionista.

La herencia: el mercantilismo y el libre cambio de la Ilustración

Hace algunos años Manuel Suárez Cortina llamó la atención sobre la conveniencia de comparar diversos aspectos de la historia de España y de México durante las décadas de la “desintegración del sistema colonial de la monarquía española”. Desde sus manifestaciones culturales y políticas han sido analizadas estas propuestas-guía por los miembros de este Seminario. La riqueza de los resultados no obsta para continuar en estos caminos, sobre todo desde aspectos hasta ahora poco tratados en estos trabajos, como es el caso de la historia de la política económica en ambos países.

Desde el ámbito de la historia del pensamiento económico, los especialistas del tema han revisado la convivencia que durante esas décadas del siglo XIX mantuvieron las tesis del mercantilismo de la Ilustración con los argumentos del liberalismo dogmático que se implantó en ese periodo. Entre los autores de mayor influencia en la primera mitad del siglo XIX estuvo Álvaro Flórez Estrada, a través de su libro *Elementos de economía política*, que tuvo varias ediciones y fue fuente de aprendizaje de las élites en Hispanoamérica, como consta en los debates que llevó a cabo la Comisión de Hacienda durante el Imperio iturbidista, reproducidos con detalle por Jesús Reyes Heróles.

Pero, sobre todo, los estudiosos coinciden en el impacto que tuvo el otro texto de Flórez, *Examen imparcial de las disensiones de la América con la España, de los medios de su reconciliación y de la prosperidad de todas las naciones*, editado en 1812, escrito importante en la discusión en torno a los pros y contras de la independencia, debate afincado en Londres. Entre sus argumentos, el autor reconocía lo nocivo de la política comercial imperial, basada en la balanza de comercio, que fue causa de la decadencia española, por lo que consideraba que para la reconciliación sería fundamental adoptar el librecambio, que sería la base de la expansión interna de la Península y para la reconciliación con las colonias. Atraído por las tesis de David Hume y de Condillac, según afirma el historiador español Salvador Almenar Palau, para quien el propósito de Flórez Estrada fue lograr establecer los fundamentos para construir una “nación

rica”, a la par que establecer un sistema fiscal que proporcionara rentas suficientes “con la menor vejación posible de los pueblos”.

Otros estudiosos, por su parte, han revisado los rasgos del liberalismo en la segunda mitad de siglo, advirtiendo un pensamiento y políticas más pragmáticos, que fueron adoptando las directrices del liberalismo clásico a sus realidades y a las necesidades y reclamos de los empresarios y financieros. Políticas que se enriquecieron, igualmente, con la difusión de las ideas provenientes de las escuelas neoclásicas de economía, como fue el caso del marginalismo en España, poco difundido en México

En los estudios del desarrollo del pensamiento económico en estos países se distinguen esas dos etapas o procesos, que tuvieron como tema recurrente del siglo XIX la alternativa entre proteccionismo y librecambismo. Ambos ocuparon la atención de periodistas y parlamentarios, empresarios y hombres de negocios, que participaron en las polémicas en torno a las bondades del proteccionismo (también llamado prohibicionismo en algunos casos) o que fueron firmes defensores de las ventajas que el libre cambio debería generar en el progreso y transformación económica.

El primer proteccionismo de corte mercantilista

En las historias del pensamiento económico se hace mención de la prolongada vigencia que tuvo el mercantilismo hasta mediar el siglo XIX. Para algunos autores ello era contrario a los principios de la adopción creciente del libre cambio que la monarquía española fue otorgando a sus colonias en Hispanoamérica (1778), postergándose por una década para la Nueva España por los reales decretos de 1789, que a la par de la libertad de navegación y de la creación de nuevos consulados, ordenaban rebajar impuestos a la manufactura española tanto en su salida de los puertos españoles como en su entrada en América.

Varios estudiosos de la política comercial de los dos países han destacado la preferencia que mantuvieron sus gobiernos a lo largo del siglo XIX, por continuar tanto con la tradición dieciochesca como con las recomendaciones de uno de los hacendistas españoles más reconocidos, José Canga y Argüelles, de fuerte influencia entre las generaciones de ministros y secretarios de Hacienda. Él se encuentra entre los autores españoles de mayor peso en el sistema económico de la nueva nación independiente. En su célebre *Diccionario de Hacienda para el uso de los encargados de la Suprema dirección de ella*, señaló que “la ciencia de la nación más hábil en el comercio consiste en disponer los [aranceles] de modo que favorezcan la industria propia”.

En España y en México, al igual que en otros países, los ingresos aduanales tuvieron una representación importante en los fondos de las Tesorerías durante gran parte del siglo XIX. El prohibicionismo (más que el proteccionismo) se



convirtió en un instrumento clave para lograr el equilibrio presupuestal, que era el objetivo central en la política hacendaria de aquellos años; en el caso de México hasta mediar el siglo, Ernest Sánchez Santiró calculó que los ingresos del gobierno nacional procedentes de las aduanas fueron en promedio del 22% del total; éstos y los ingresos provenientes de alcabalas constituyeron el pilar de los recursos de los gobiernos nacionales hasta fines de siglo.

No menos importantes fueron las voces gubernamentales que sostuvieron que estos recursos eran indispensables para el sostén del erario a la par de ser necesarios para dinamizar la economía deprimida y rezagada que se padecía, después de largos años de inestabilidad y guerras. La defensa en favor de los altos aranceles provenía también de los nacientes sectores empresariales en la manufactura, como fue el caso de Cataluña en España y de Puebla en México.

En México, en forma temprana se dictaron disposiciones prohibicionistas para animar la producción nacional, durante mucho tiempo sujeta a los monopolios y restricciones impuestos por la monarquía española. Parte de ellos fueron conservados por el Imperio iturbidista, que adoptó impuestos para la importación, internación y tonelaje de mercancías extranjeras junto con las tarifas aplicadas a los bienes exportados, definidos en la primera ordenanza de aduanas, emitida en diciembre de 1821. Más tarde, el primer congreso general del gobierno liberal aprobó, por decreto en octubre de 1824, un largo documento que se intituló *Lista de los géneros, frutos y efectos de procedencia extranjera cuya importación se prohíbe en el territorio de la Federación Mexicana*, en la que se incluyen una gran cantidad de mercancías, como es el caso de numerosos alimentos y bienes agrícolas y productos manufacturados, sean textiles o ropa, u objetos elaborados con metales o madera.

Los defensores del proteccionismo fueron identificados también como fomentistas. Ejemplo de ello es el proyecto de Lucas Alamán, quien retomó la propuesta de un antiguo y alto funcionario de la Real Hacienda virreinal, Joaquín Maniau, que propuso a principios del siglo XIX que el gobierno apoyase el ramo textil con los ingresos aduanales de los impuestos a la importación de estos bienes, según explicó el investigador norteamericano Robert Potash en su estudio sobre el Banco del Avío.

Desde 1823, Lucas Alamán, como secretario de Relaciones Exteriores y del Interior, retomó esas propuestas antes de fundar la Dirección General de Industria. En la correspondiente *Memoria* escribió sobre el atraso de la manufactura y comercio nacional, por lo que recomendó que

no pudiendo entrar en concurso con las producciones de las artes perfeccionadas de la Europa, [los productores] necesitan que un arancel bien combinado los ponga con aquellos, en un justo equilibrio, y que la introducción de las máquinas e

ingenios que han causado aquella superioridad, la haga desaparecer, proporcionándonos los mismos medios de perfección. La franquicia de derechos de que gozan las máquinas en su introducción contribuirá a que se multipliquen, habiéndose comenzado a plantear ya en Puebla los de hilos de algodón.

En 1830 Alamán fue promotor de la fundación del Banco del Avío, que sería el organismo responsable de otorgar préstamos a la industria, a tasas bajas, con recursos provenientes de los ingresos aduanales, con el propósito de que pudieran adquirir maquinaria y materia prima.

De manera simultánea, el empresario poblano Esteban de Antuñano escribió en 1838 un texto con el título *Economía política de México*, en el que recomendaba el proteccionismo por su relación con el fomento textil y agrícola. En uno de los capítulos hacía las siguientes consideraciones: “solicitaba al gobierno prohibir la entrada de mercancías extranjeras porque eran más baratas que las producidas internamente”. Igualmente pedía revocar las prohibiciones para importar algodón. Ambas demandas tenían a su juicio el objeto de promover la utilidad del trabajo agrícola y fabril.

Los reveses sufridos por los proteccionistas en los años cuarenta estuvieron inmersos en guerras internas y externas que imposibilitaron a los gobiernos el control de las aduanas. No obstante, Inés Herrera calcula que los ingresos provenientes de estas fuentes mantuvieron altas las tarifas de importación de bienes en México, las que oscilaron entre el 25 y 40% del valor de factura, lo que si bien implicó gasto en la adquisición de maquinaria y herramienta, permitió garantizar los ingresos gubernamentales, ya que los aranceles fueron su principal fuente a lo largo de todo el siglo.

A la par de lo anterior, desde 1825 los sucesivos gobiernos de México aprobaron la apertura de puertos y fronteras, quebrantando los antiguos privilegios concedidos a Veracruz. Es cierto que el mantenimiento del prohibicionismo mercantilista frente a la dinámica del mercado exterior, inmerso en la llamada era de libre cambio, alimentó tensiones y desajustes al interior de España y México, que repercutieron en las nuevas naciones. Ello se manifestó, por una parte, en el auge del contrabando, que fuera promovido sobre todo por las naciones anglosajonas, práctica que aprovechó las dificultades de los nuevos gobiernos para controlar sus extensos territorios, como fue el caso mexicano que ante la ausencia de vías de comunicación y haciendo frente a una geografía agreste se reforzó la autonomía de los puertos frente a la capital del país, protegiendo así el fraude y la tolerancia de un importante grupo de representantes gubernamentales.

Comerciantes norteamericanos, ingleses y de las ciudades hanseáticas requerían de los mercados hispanoamericanos para vender su producción de textiles



y de herramientas, a la vez que necesitaban de los recursos naturales de estos países, principalmente minerales, que a su vez vendían en otras regiones del planeta, como fue el caso de la intermediación de la plata mexicana con los mercados en China; no sobra agregar que esos intercambios estuvieron garantizados por la expansión de una poderosa marina mercante.

Pero esa situación también dio pie a la inestabilidad del régimen arancelario, en la primera mitad del siglo XIX en México; por ejemplo, hubo cambios constantes en los listados de las mercancías importadas para defender las altas tarifas del ramo textil; así ocurrió en Puebla y con la manufactura lanera catalana.

En el caso español, la institucionalización del proteccionismo apareció desde la primera Junta General de Aranceles que se remonta a 1816, organismo responsable de un primer reglamento. Este cuerpo desapareció en 1835, al pasar sus tareas a manos de la Dirección General de Aduanas.

La oleada librecambista al mediar el siglo XIX

Durante más de dos décadas se expandió en Europa una fuerte oleada en favor del libre cambio. Tuvo su origen en Gran Bretaña tras la cancelación de una antigua medida prohibicionista que protegió la producción de cereales desde mediados del siglo XVII, y cuya última reforma modificó el sistema por un arancel variable cuya tasa iba en relación inversa al precio interno de los cereales ingleses. La cancelación de la Ley de Granos en 1846 ha sido explicada como una respuesta a la agitación social que se vivía en esos años e igualmente como invitación del gobierno de Robert Peel a abrir los mercados europeos mediante una recíproca reducción de aranceles. Esta iniciativa tuvo su mejor expresión en el tratado de libre comercio firmado en 1860 con Francia, por dos destacados luchadores del librecambismo europeo, el inglés Richard Cobden y el francés Michel Chevalier. La iniciativa fue bien recibida por otros países europeos, como fue el caso de España en 1865. Estos convenios incluían la llamada cláusula de la nación más favorecida por la cual se redujeron los aranceles, beneficiando un amplio comercio multilateral europeo que frenó los previsibles conflictos de concurrencia económica que se anunciaban entre las naciones más desarrolladas.

En el caso de España, la iniciativa más relevante en materia hacendaria fue el arancel de 1869 propuesto por el ministro de Hacienda del general Francisco Serrano, Laureano Figuerola, que planteaba la reducción progresiva de los impuestos dando continuidad a las directrices del proyecto anterior de 1849, que redujo las cuotas. El arancel Figuerola formó parte de un proyecto más amplio de reforma fiscal y hacendaria propuesta por este reconocido ministro, promotor del librecambismo desde la Sociedad de Economía Política, en la

que participaron varios economistas del periodo. También alentó desde 1859 a la Asociación para la Reforma de los Aranceles de Aduanas, con el fin de dar a conocer y de discutir en diversas esferas sobre las bondades y beneficios del libre comercio.

La gestión de Figuerola es reconocida porque puso en marcha una política fiscal más completa; destaca en ella el intento por establecer el impuesto sobre la renta y el impuesto personal, que remplazarían a otros, como el de consumos, que fue abolido, además de rebajar otros como los de la renta, de la sal, las loterías o el cobro por sucesiones directas. Francisco Comín y Miguel Martorell señalan que este fue el arancel más liberal del periodo, el cual se acompañó de un moderado proteccionismo a determinadas industrias, además de ofrecer que a partir de 1875 se irían reduciendo las cuotas (base quinta), con el fin de hacer más efectiva y sencilla la recaudación.

Eva Pardos Martínez afirma que Figuerola presentó una estrategia proteccionista que retomaba la tesis del Friedrich List, en el sentido de favorecer los nuevos sectores de la industria nacional, el vino y los bienes de capital. Por ello la autora considera que este instrumento “significó un impulso de modernización y racionalización arancelaria, reduciendo el número de partidas, fijando derechos *ad valorem* [...]”.

En el caso español, los ideólogos y promotores del librecambismo han sido identificados como la “escuela economista española”; quienes desde diversos ámbitos buscaron “alterar la política económica desde el poder”. Entre ellos estuvieron el mencionado Laureano Figuerola, ministro que, diez años más tarde de dicha experiencia, publicara una memoria sobre *La reforma arancelaria de 1869*, política que adoptó en el reconocido arancel arriba citado y que criticó años más tarde. Le antecedieron, el liberal moderado Luis María Pastor, autor de *La ciencia de la contribución* (1856), y el senador Manuel Colmeiro, que escribió *Lecciones de economía política* (1859). Pensadores españoles que tuvieron fuerte influencia en los argumentos en favor del liberalismo en México, presentados en especial por Guillermo Prieto, que les cita varias veces en su libro *Lecciones elementales de economía política*, publicado en 1878 y en el que afirma sus simpatías por las tesis del libre cambio, por los beneficios que trae consigo la *ventaja comparativa* y porque el comercio rompe con el aislacionismo entre las naciones. Prieto se pronuncia en favor de un sistema protector que no estuviera definido por cuestiones fiscales, sino que defendiera la producción interna, ya “que el interés de cada país consiste en el fomento de los artículos que le sirven para multiplicar naturalmente sus cambios”.

Desde mediados del siglo XIX renacieron las propuestas en favor del libre cambio, manifiestas tanto en las reformas arancelarias y cambios administrativos como en una amplia discusión que agrupó a liberales reconocidos con el



nombre de la Generación de la Reforma, entre quienes destacaron figuras como Manuel Payno, Guillermo Prieto y Miguel Lerdo de Tejada, eminentes escritores que fungieron en varios momentos como secretarios de Hacienda, desde donde promovieron directrices librecambistas, además de haber destacado como legisladores. Años más tarde, los dos primeros fueron periodistas y profesores en la Escuela de Jurisprudencia, formadora de los directivos de las siguientes generaciones.

Al mediar el siglo destacó como un convencido librecambista Miguel Lerdo de Tejada, oficial mayor de la recién fundada Secretaría de Fomento. Descendiente de un importante miembro del Consulado de Veracruz, escribió un texto sobre el *Comercio Exterior de México desde la Conquista hasta hoy*, con el objeto de ofrecer un breve recuento de este ramo a lo largo de su historia. Respaldo en el principio de la *ventaja comparativa* de Adam Smith, definió al comercio exterior como el proceso de intercambio de excedentes entre países industriales con productos no elaborados que satisfacían sus necesidades; de esto se desprenderá una unión de intereses económicos que coadyuvarán al equilibrio internacional. Entre sus conclusiones y tras realizar un recuento estadístico, destaca los beneficios del libre cambio borbónico y condena a aquellos defensores del monopolio virreinal; así, le parece que no es posible “comprender cómo hay todavía [...] algunos hombres tan apasionados de lo que ya no existe, o tan ilusos, que pretendan elogiar aquel sistema y la época en que se regía [...]”.

Años antes, Guillermo Prieto, en 1850, había publicado un folleto bajo el título *Indicaciones sobre el origen, vicisitudes y estado que guardan actualmente las rentas generales de la Federación mexicana*. El autor critica las tesis de la política arancelaria prohibicionista de los años anteriores y manifiesta su preocupación por reunir los objetivos de consumidores y productores con el fin de proteger el incipiente desarrollo manufacturero y agrícola, a la par que mantener bajos los precios de los bienes de importación. Para ello, recomienda acabar con todos los “derechos protectores” que derivan en monopolio y privilegios, propone abolir todos los impuestos de importación salvo en el ramo agrícola y acrecentar las contribuciones sobre los bienes suntuarios.

Correspondió llevar a cabo la reforma arancelaria a Manuel Payno en su calidad de secretario de la Hacienda Pública, para lo cual organizó la Junta Especial de Aranceles, que preparó el proyecto de la nueva ordenanza aprobada en 1856. En ésta se redujeron los impuestos de importación y éstos se distinguieron de otros cobros adicionales.

En 1859, durante la Guerra de Reforma, el gobernador del estado de Tamaulipas introdujo una medida especial en sus costas, como fue el establecimiento de la llamada “zona libre” para las importaciones de bienes en poblados

al margen del Río Bravo, extendiéndose a toda la franja norte, política que continuó por varias décadas en tanto que no se establecieron definitivamente los límites fronterizos entre México y los Estados Unidos. Varios secretarios trataron de cancelar esta práctica que a sus ojos afectaba a los ingresos de la Federación y encubría el contrabando; el control de la frontera norte mejoró con el ferrocarril y con el establecimiento de la línea fronteriza entre ambos países, pero aún no había conciencia de lo ocurrido en la frontera sur, tan lejos como incomunicada del resto del país.

Difícilmente se puede hacer un balance de esta corta experiencia librecambista, que fue más resultado de las condiciones de inestabilidad que de políticas bien definidas. Por una parte, la década de guerras (civil o de Reforma y de lucha contra la intervención extranjera y el Imperio de Maximiliano) imposibilitó que los gobiernos controlaran el territorio, dado que la fragmentación fue el signo distintivo que favoreció la existencia de gobiernos paralelos entre 1858 y 1867. Por ello es difícil pensar que el arancel Payno lograra ponerse en práctica. La lucha por el control de los ingresos aduanales y fronterizos formaba parte de la estrategia militar de las fuerzas contendientes. La desintegración fiscal y territorial que siguió a estos años retrasó el logro de una reforma aduanal tanto en términos fiscales como administrativos, por la que pugnaban los gobiernos republicanos. En algunas regiones sobrevivieron los regímenes arancelarios locales, como el arancel Ceballos y el arancel Vidáurri que ordenaba el tráfico de mercancías en los puertos y frontera de la región noroeste de México desde finales de la guerra con los Estados Unidos en 1848.

Para el gobierno juarista, en 1868 era fundamental contar con los ingresos provenientes del puerto de Veracruz, razón por la cual mantuvo por varios meses a familiares que le garantizaran el manejo y envío de éstos, como consta en la correspondencia de Juárez con Santacilia. Estos exiguos recursos fueron vitales para mantener los ejércitos en las zonas de sublevación y conflicto, a la par que continuaron estando hipotecados en beneficio de los acreedores parte de esos ingresos captados en las fronteras y puertos. La única negociación posible para el gobierno liberal era el poder recuperar en efectivo estos ingresos o tener bajo su vigilancia la plaza donde debían ser depositados. La oleada de librecambio fue tan sólo una utopía, derruida por la guerra y la desintegración del país.

La adopción del régimen liberal en materia arancelaria se tradujo en un esfuerzo largo que llevó a una nueva batalla en contra de las prohibiciones dispuestas en la ordenanza de 1856, y la búsqueda de nuevos criterios administrativos y fiscales que aseguraran los ingresos del gobierno nacional, además de que no afectasen la renovación de la industria, lo que ocurrió al terminar el Imperio de Maximiliano y marcó una etapa del proteccionismo.



La vuelta al proteccionismo ante la expansión exportadora del último cuarto del siglo XIX

En Europa se anunciaban nuevos cambios en torno a la política comercial. Antonio Tena los ubica entre 1879 y 1892, es decir, entre la formación de la Unión Aduanera Alemana promovida por el canciller Bismarck y la aprobación en Francia del arancel Méline en 1892, en virtud del cual se impusieron tarifas diferenciadas para los productos agrícolas franceses. El regreso del proteccionismo arancelario ha sido explicado como resultado de motivos diferentes, como fueron los efectos de las sacudidas financieras resentidas en Europa y los Estados Unidos en los años ochenta; pero también se considera que fue necesario encarecer los impuestos ante la reducción del precio de las importaciones favorecidas por la mejoría en las comunicaciones terrestres y marítimas, que además de aumentar los volúmenes de intercambio las habían abaratado, resultado de su mayor oferta y de la reducción en el costo de los transportes.

En el caso de España, el regreso del patrón proteccionista ha dado pie a una abundante producción de investigaciones cuantitativas que confirman o ponen en duda el efecto positivo del proteccionismo en el desarrollo económico español. Otros estudios, más recientes, reconocen el benéfico impacto de estas medidas que fueron resultado de los arreglos de los grupos de presión ante los gobiernos del periodo de la Restauración, en particular los del ramo textil catalán, los productores de cereales en Castilla y los directivos bilbaínos de la industria metalúrgica. Entre estos grupos, Montañés Primicia ha analizado el desempeño político y social de los catalanes en favor del restablecimiento del régimen proteccionista.

Otra corriente más en la mesa de discusiones es el grupo que defiende la tesis sobre la expansión del mercado europeo y su impacto en la modificación de la estructura productiva en el sector minero, agrícola e industrial, cuya transformación fue resultado de la demanda y de la inversión externas, aunadas a la modernización del sistema de transporte. Otro de los factores considerados fue la recesión que se padeció a principios de los años ochenta, donde el temor de la desocupación y el alza en el coste de la vida favoreció entre la sociedad española la petición de los grupos patronales de la suspensión de la base quinta del arancel Figuerola, relativo a la progresiva reducción de cuotas arancelarias, que fue reformada por el ministro Juan Francisco Camacho en la creación de una doble columna que redujo los impuestos para aquellos países que tenían acuerdos comerciales con España, lo que superaba el 60% de las importaciones en los años ochenta. Esta política generó en los años siguientes una amplia polémica entre liberales y conservadores sobre la protección, lo que según Miguel Martorell no transformó la situación de los años previos sobre la práctica proteccionista.

El historiador Raymond Carr llama la atención sobre este rápido giro implantado por los gobiernos de la Restauración, identificado con las tesis de List sobre el desarrollo de la economía nacional y con la legitimidad que entre ciertos grupos tenía el intervencionismo estatal.

En México la demanda por el restablecimiento de criterios proteccionistas provino inicialmente de parte de los empresarios del ramo textil, entre quienes había un grupo de residentes españoles responsable de la modernización de esta industria, que apoyado por el naciente cooperativismo obrero, fue determinante para el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, necesitado de nuevos recursos tras las fuertes erogaciones realizadas durante la guerra contra el Imperio de Maximiliano.

Durante el primer gobierno constitucional de Benito Juárez se dictó un nuevo arancel en 1872 que reemplazó al de 1856. Se ha dicho que el restablecimiento del sistema proteccionista en México fue orientado por los Estados Unidos con la organización del llamado “Sistema americano de economía política”, basado en las ideas del *Sistema de economía política*, obra publicada en 1841 por el ya citado economista alemán Friedrich List y difundidas en Norteamérica por autores como Henry Clay y los Carey, padre e hijo.

Concedor de las medidas y directrices norteamericanas, Matías Romero, desde la Secretaría de Hacienda, logró que un dividido Congreso aprobara una nueva ordenanza en 1872, buscando ventajas para la reanimación del tráfico industrial y el desenvolvimiento económico, entre la que destacan las de orden, como fue el establecimiento de una cuota fija en la importación que se haría extensiva y obligatoria en todas las aduanas del país. Así como abolir las prohibiciones y aumentar la tarifa en numerosas mercancías no consideradas en la de 1856; además se buscó igualmente conceder franquicias para alentar las exportaciones y abrir nuevos puertos y fronteras y así dinamizar este tráfico, entre las que destacó la venta de plata.

Las directrices del arancel no lograron todo el éxito esperado debido al fallecimiento del presidente Juárez y a los conflictos políticos internos en torno a la sucesión presidencial. Dada la importancia de esos ingresos, el presidente Sebastián Lerdo de Tejada, por medio de facultades extraordinarias, recibió del Congreso la encomienda de vigilar y la autoridad para aplicar el arancel, en todas sus posibles modificaciones.

Asimismo, durante esos años se llevó a cabo una importante discusión entre librecambistas y proteccionistas, polémica que publicó la prensa y que inició en el periódico liberal *El Monitor Republicano*, en agosto de 1875. Carlos Olaquibel y Arista, empresario poblano, dio a conocer una nota defendiendo el proteccionismo en la que señalaba que “la República no tendrá una inmigración inteligente” y que “el pueblo seguiría siendo débil, pobre e ignorante, en mayor



o menor grado”. Su postura fue criticada y rechazada por otros periódicos como el *Diario Oficial* y el *Federalista*, pero Olaguíbel y algunos industriales continuaron defendiendo sus tesis en un nuevo periódico fundado y financiado por este autor, bajo el título de *El Proteccionista*.

Entre sus críticos más sonados destacó Ignacio Ramírez, el Nigromante, considerado como un liberal radical. En octubre de ese año escribió a su colega y amigo Guillermo Prieto una nota contra Olaguíbel reeditada en la colección de sus *Obras completas*. El Nigromante calificó despectivamente las tesis de Olaguíbel bajo el nombre de Syllabus, evocando el documento de Pío IX en 1864 en el que se enumeraban “los errores de nuestro tiempo”. Prieto retomó esta postura en la lección xv de sus *Lecciones elementales de economía política*, relativas a la “Libertad de comercio”, y en las que se pronuncia por el establecimiento protector y en contra de uno prohibitivo.

Durante esos años Olaguíbel también fue editor en 1877 de un periódico llamado *La Revolución Económica. Periódico económico-político, especialmente consagrado a procurar la paz futura por medio del desarrollo de todos los medios del trabajo*. Pero fue principalmente *El Proteccionista* donde se publicaron las tesis que apoyaban esta tendencia, sostenidas por diversos autores nacionales y extranjeros. Al regreso de Matías Romero a la Secretaría de Hacienda, ya al iniciar el régimen porfirista, Olaguíbel se felicitaba de ello, sobre todo porque el ministro levantó una encuesta entre los productores para preguntar su parecer sobre la política económica general, y en particular la interna.

En estas disposiciones también se buscó alentar la producción de alimentos y materias primas, en respaldo a las leyes de colonización que se dieron en esa época y por lo que se permitió importar libremente semillas diversas e instrumentos agrícolas.

En medio de una profunda crisis financiera, Porfirio Díaz regresó a la silla presidencial a fines de 1884, de tal suerte que el tema de los impuestos aduanales ocupó un lugar preeminente en la política del secretario de Hacienda Manuel Dublán, que inició su gestión con la recuperación de los ingresos aduanales hipotecados por los acreedores, tras cambiarse el sistema de pagos por medio de estampillas especiales para las aduanas, con el propósito de llevar un control estricto. En la reforma de 1885, se restablecieron los criterios de racionalidad administrativa planteados por la administración de Matías Romero. Además, se reorganizó la jerarquía de las aduanas y las comandancias fiscales, y con ello se reemplazó a los viejos agentes por un nuevo cuerpo dependiente de la autoridad central, dejando de estar en manos de las jefaturas locales o de las autoridades estatales. Esos cambios anunciaron también la creación de secciones aduanales en lugares despoblados del litoral del Pacífico para evitar el tráfico clandestino y dar facilidad al comercio en estas zonas. Dos años más tarde se corrigieron

tarifas y vocabularios y se rebajaron o cancelaron varios cargos, además de clasificarse las mercancías en distintas categorías por su tipo y uso.

A partir de los años ochenta se incorporó la práctica de mantener cuotas fijas establecidas con anterioridad, pero, ante los problemas de abasto y carestía en los cereales y alimentos por las crisis agrarias, el presidente mantuvo la facultad de intervenir en las aduanas, especialmente en ocasión de aprobar la libre importación de maíz y trigo, alimentos básicos en la dieta mexicana. Hubo otros cambios sustanciales que llevarían a la unificación de la cuota fija en las importaciones; sin embargo, las necesidades pecuniarias de los gobiernos hicieron que los aranceles sufrieran un constante aumento, siguiéndose una política pragmática que hizo caso omiso de anteriores polémicas y debates.

Durante el segundo periodo del gobierno de Díaz se sintieron los efectos de la depreciación del precio de la plata en el mercado internacional. La plata había sido el principal producto de exportación, y a lo largo del siglo los distintos gobiernos habían aprobado el régimen fiscal de sus ventas al exterior. En 1886 esos efectos fueron palpables al desnivelarse la balanza de pagos, lo que observó el polémico Francisco Bulnes en su controvertido texto *La debatida cuestión de la plata*, en el que consideró que esta caída no era producto de la cuestión monetaria, sino “del choque de nuestras leyes fiscales con la nueva evolución económica”.

Ante los desajustes resentidos en el mercado internacional por el paulatino abandono del sistema bimetálico de cambios, el gobierno mexicano redobló los recursos de los tratados de amistad de comercio y navegación y adoptó la cláusula de la nación más favorecida. Se entró en negociaciones y se firmaron acuerdos entre 1885 y 1888 con los Reinos Unidos de Suecia y de Noruega, se revisaron los establecidos con Francia y el Reino Unido de la Gran Bretaña y se abrieron negociaciones con varias naciones latinoamericanas, entre ellas, Guatemala y Ecuador.

Igualmente se buscó redoblar el tráfico legal en el comercio, por lo que se emitió una nueva ordenanza y un vocabulario del comercio anexado a ese documento, en el que se incorporaron nombres de nuevas mercancías manufacturadas de importación y se dictaron reglas para el tráfico y despacho de las mismas desde su entrada en las costas hasta su ingreso en el Distrito Federal. Los contemporáneos y la prensa del periodo afirmaron que el nuevo arancel logró aumentar ingresos y satisfacer la demanda de la sociedad, conciliando los intereses de la industria, la agricultura, el comercio y los consumidores, y que, a partir de esa medida, se notó la disminución del contrabando y una mayor actividad del comercio como parte de las reformas liberales aplicadas a la tarifa.

Tras el fallecimiento de Dublán, los secretarios de Hacienda continuaron atendiendo el sistema aduanero. Pequeños cambios en el vocabulario y en el



sistema de estampillas se pusieron en marcha en 1891 durante la breve estancia de Matías Romero, entre las que destaca la rebaja a la introducción de maíz para hacer frente a la crisis agraria en 1891. En forma simultánea, se adecuaron nuevamente los aranceles con el objeto de contrarrestar los efectos de una nueva caída en los precios internacionales del principal producto de exportación mexicano (la plata) como un efecto del abandono del patrón bimetálico por parte de la India.

Una vez hechas las reformas, en mayo de 1893, José Yves Limantour se hizo cargo de la dirección de la Secretaría, puesto en el que habría de permanecer hasta mayo de 1911. Durante su administración se llevaron a cabo dos reformas arancelarias, que los autores califican como el inicio de la política de sustitución de importaciones. Una de ellas fue el aumento en las tarifas de importaciones de hierro con el fin de proteger a la nueva fundidora de hierro en la ciudad de Monterrey. Tras ello, se hicieron modificaciones al sistema a raíz de la primera devaluación del peso por la reforma monetaria de 1905, con el fin de evitar una caída en la producción minera, a la par que se aumentó el cobro de impuestos en los bienes suntuarios de importación.

Por su parte, Graciela Márquez considera que, a partir de ese año y hasta principios de la Revolución mexicana, hubo cambios constantes en los aranceles, resultado de los sucesivos ajustes que el gobierno realizó para hacer de aquéllos un instrumento de protección a la industria. Y agrega la autora que las reformas posteriores a 1905 tuvieron el propósito de “resarcir a los productores nacionales por la pérdida de protección cambiaria”, que había protegido al sector exportador desde 1892, y que, tras el abandono del sistema bimetálico de cambios, afectaba fuertemente a la exportación agrícola y minera.

El 22 de marzo de 1898 se reformó la Ordenanza General de Aduanas con el objeto de procurar las facilidades al público para las transacciones comerciales y para la observancia de las leyes de impuestos, asegurando el interés fiscal. Además, figura en esas reformas la derogación de los preceptos que autorizaban al Ejecutivo para exceptuar del pago de los derechos de importación a todos los efectos destinados al servicio de las oficinas federales. Se establecieron reglas para el despacho de los destinados a empresas que gozaban de algunas franquicias en materia de derecho de importación y el reglamento para el transporte por ferrocarril de las mercancías cuyo destino fuera la aduana de México, para los almacenes de depósito. En ese mismo año, se creó la Dirección General de Aduanas, contribuyendo a la uniformidad de los procedimientos de despacho.

Para 1903, el presidente Díaz continuó declarando que el comercio y la industria seguían floreciendo, no obstante las dificultades económicas que amenazaban el sistema monetario. En 1904, se dictan reformas en la legislación de aduanas que simplifican el trabajo de las oficinas, reformas que recaen sobre

casi todos los capítulos de la Ordenanza y que tendían a facilitar el comercio suprimiendo las formalidades y requisitos. A los ojos del publicista porfiriano Pablo Macedo, quien considera que “nuestro proteccionismo no ha sido racional e ilustrado, sino puramente empírico y muchas veces de circunstancias; por lo que cabe afirmar que las altas cuotas no han sido factor importante en nuestra evolución industrial [...]”, lo que más bien ha resultado del alto costo de las importaciones cuyo precio se incrementó por la depreciación de la plata. En 1905 se gravó la exportación de moneda de plata de cuño nacional, influyendo en la mejoría del cambio sobre el exterior; esta confianza general en la eficacia de la reforma monetaria (Ley que establece el régimen monetario en los Estados Unidos Mexicanos, 25 de marzo de 1905) produjo una mayor afluencia de capitales extranjeros, disminuyendo la atención que en las décadas anteriores había recibido la minería y la agricultura; así, el cambio a un patrón de cambios mixtos sobrepuso los intereses de los financieros a los productores tradicionales que habían sido bastión del porfirismo. En tanto que en España se habla de la sucesión de patrones de protección sobrepuestos atendiendo los intereses de diferentes sectores al mismo tiempo.

A manera de conclusión podemos observar varias coincidencias en esta síntesis de la política comercial hispano-mexicana. Unas veces fueron resultado de las herencias compartidas, pero en otras las directrices fueron resultado de los vaivenes de una coyuntura del mercado expansivo, que les obligó a participar en ella mediante aranceles bajos para alentar una economía agroexportadora, que en ambos países coincide en el último decenio del siglo XIX. Pero no son pocos los momentos en que la variación de esas medidas fue resultado de la sobreprotección a los intereses particulares o, en otras ocasiones, atendieron al reclamo de mayores recursos, fundamentales para el erario.

BIBLIOGRAFÍA

- Almenar Palau, Salvador. “Álvaro Flórez Estrada y la economía política clásica” en Enrique Fuentes Quintana (director). *Economía y economistas españoles, 4. La economía clásica*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorro Confederados / Galaxia Gutenberg, 2002, pp. 369-411.
- Cruz Barney, Óscar. *El comercio exterior de México, 1821-1928*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- Herrera Canales, Inés. *El comercio exterior de México, 1821-1875*. México: El Colegio de México, 1977.
- Macedo, Pablo. *La evolución mercantil. Comunicaciones y transportes. La Hacienda pública*. México, J. Balleescá y Sucesores, 1905.
- Martorell Linares, Miguel y Francisco Comín. “Laureano Figuerola, el ministro de Hacienda de la Revolución gloriosa” en Francisco Comín Comín, Rafael Valle-



- jo Pousada y Pablo Martín Aceña (coordinadores). *La hacienda por sus ministros. La etapa liberal de 1845 a 1899*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2006, pp. 299-338.
- Morin Texco, Anahi. *El Proteccionista (1875-1876). El pensamiento económico a través de la prensa mexicana*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.
- Pardos Martínez, Eva. “La incidencia de la protección arancelaria en los mercados españoles”. *Estudios de historia económica*, 37, 1998.
- Prados de la Escosura, Leandro. “La economía española en el contexto internacional (1850-1913)” en Enrique Fuentes Quintana. *Economía y economistas españoles, 5. Las críticas a la economía clásica*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorro Confederados / Galaxia Gutenberg, 1999, pp. 239-246.
- Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano, Los orígenes, tomo I*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Derecho, 1957, pp.165-184.
- Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano, La integración de las ideas, tomo III*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Derecho, 1957, pp. 419-537.
- Romero Sotelo, María Eugenia (coordinadora). *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias, 1821-2000*. México: Editorial Trillas, 2005.
- Serrano Sanz, José María. “Economía y controversias de política económica a finales del siglo XIX” en Enrique Fuentes Quintana. *Economía y economistas españoles, 5. Las críticas a la economía clásica*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorro Confederados / Galaxia Gutenberg, 1999, pp. 155-175.
- Tena Junguito, Antonio. “¿Por qué fue España un país con alta protección industrial? Evidencias desde la protección efectiva, 1870-1930”. Documento de trabajo, Historia Económica e Instituciones, Serie 02-03, Universidad Carlos III de Madrid, 2002, en línea <<https://ideas.repec.org/e/pte160.html>>.