



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

**Secretario de Gobernación**

Fernando Francisco Gómez Mont Urueta

**Comisionada para el Desarrollo Político**

Blanca Heredia Rubio



INEHRM

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS  
HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

**Director General**

José Manuel Villalpando

**Director Editorial**

Ulises Martínez Flores

**Consejo Técnico Consultivo**

María Teresa Franco, Javier Garciadiego,  
María del Refugio González, Josefina MacGregor,  
Álvaro Matute, Francisco José Paoli, Santiago Portilla,  
Ricardo Pozas, Antonio Saborit, Enrique Semo,  
Fernando Serrano Migallón, Fausto Zerón-Medina,  
Fernando Zertuche Muñoz.

**LÁZARO CÁRDENAS:  
MODELO Y LEGADO**

TOMO III

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS  
DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

MÉXICO, 2009



## Contenido

**Portada:** *Lázaro Cárdenas en campaña*. Archivo del Congreso Estatal Popular de Educación y Cultura CEPEC.  
**Cuidado de la edición:** Lourdes Martínez Ocampo  
**Diagramación:** Formas e imágenes  
**Diseño de cubierta:** Lourdes Martínez Ocampo

Primera edición, 2009  
ISBN 978-970-824-075-8

Derechos Reservados  
© Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM)  
Francisco I. Madero núm. 1, San Ángel, Deleg. Álvaro Obregón, México, 01000, D.F.  
[www.inehrm.gob.mx](http://www.inehrm.gob.mx)

Impreso y hecho en México

|  |    |
|--|----|
| Cárdenas,<br>el otro lado de la historia<br>Carlos Martínez Assad.....   | 11 |
| El capital político del cardenismo<br>en Michoacán<br>Verónica Oikión Solano .....   | 27 |
| El gobierno de Maximino Ávila<br>Camacho en Puebla y la contención<br>del reformismo cardenista<br>Sergio Valencia Castrejón ..... | 51 |
| Revolución y vida cotidiana:<br>Guadalajara, 1934-1940<br>Rafael Torres Sánchez.....   | 65 |
| El compadre Flores.<br>La quiebra del agrarismo radical<br>en el sur de Veracruz<br>Alfredo Delgado Calderón .....                 | 87 |

|  |     |  |
|--|-----|--|
| El universo del general                  |     |  |
| José Alberto Abud.....                   | 111 | Diplomacia y política económica                |
| Lázaro Cárdenas:                         |     | bajo el nacionalismo cardenista                |
| Visión a futuro: la educación cardenista |     | Jorge Castañeda Zavala.....                    |
| Guadalupe Rivera Marin.....              | 143 | Las políticas de Lázaro Cárdenas               |
| Educación durante el cardenismo          |     | ante la guerra civil española                  |
| Luz Elena Galván Lafarga.....            | 163 | Clara E. Lida.....                             |
| Cárdenas y el inicio de la modernidad    |     | Entre la España y la pared:                    |
| Gumersindo Vera Hernández.....           | 183 | la repatriación de mexicanos en Estados Unidos |
| El Instituto de Orientación Socialista   |     | versus los españoles refugiados                |
| y la formación del maestro               |     | Fernando Saúl Alanís Enciso.....               |
| revolucionario (1935-1937)               |     | 393  |
| Engracia Loyo.....                       | 209 | ¡Cambiamos gachupines por españoles!           |
| La educación que pretendía               |     | El caso de los españoles en la aplicación      |
| llevar justicia a Aguascalientes         |     | del artículo 33 constitucional durante         |
| Salvador Camacho Sandoval.....           | 239 | el gobierno de Lázaro Cárdenas                 |
| Una idea de México:                      |     | Pablo Yankelevich.....                         |
| los católicos en la revolución           |     | 421  |
| Jean Meyer.....                          | 269 | Selectividad y rigidez dentro                  |
| El conflicto religioso                   |     | de la política migratoria mexicana:            |
| en la década de los treinta              |     | el caso de los refugiados judíos del nazismo   |
| Marta Eugenia García Ugarte              |     | Daniela Gleizer.....                           |
| María Martha Pacheco.....                | 295 | 449  |
| Diversidad de actores eclesiástico       |     | México-Centroamérica:                          |
| políticos durante el cardenismo          |     | buenos amigos distantes                        |
| Un acercamiento al campo católico        |     | Guadalupe Rodríguez de Ita.....                |
| en la época de los treinta               |     | 461  |
| Alicia Puente Luteroth.....              | 319 | Entre la colaboración interamericana           |
|  |     | y la defensa continental                       |
|  |     | La política de México hacia el Caribe          |
|  |     | en los años del presidente Cárdenas            |
|  |     | Laura Muñoz.....                               |
|  |     | 497  |
|  |     | Cárdenas en el gabinete de guerra              |
|  |     | Luis Medina Peña.....                          |
|  |     | 523  |

|  |     |
|--|-----|
| Algunas ramas de un árbol frondoso:<br>el cardenismo a mediados del siglo xx<br>Elisa Servín .....       | 531 |
| Después de la Presidencia<br>Lázaro Cárdenas, ciudadano del mundo<br>Margarita Carbó .....               | 559 |
| Una cierta idea de México<br>Presencia, nostalgia y persistencia<br>del cardenismo<br>Adolfo Gilly ..... | 591 |
| Bibliografía general .....   | 609 |

## EL CARDENISMO EN LAS REGIONES

# Diplomacia y política económica bajo el nacionalismo cardenista

Jorge Castañeda Zavala

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora

## INTRODUCCIÓN

Las transformaciones económicas y sociales mundiales durante los años treinta del siglo XX, que tuvieron como principal escenario la gran depresión iniciada en 1929, y la consolidación del primer Estado no capitalista de la época, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), fueron de magnitudes y alcances que en la mayoría de las veces se potenciaron con la particular situación de cada país o región. Tal proceso fue abordado, en parte, por el gobierno mexicano como un elemento más que se unía a la construcción de una política económica "revolucionaria" y a los temas de la relación económica con el exterior. Ello sería aprovechado para afianzar la reconstrucción institucional pero, en especial, se intentó estar acorde con las transformaciones económicas nacionales e internacionales. En aquellos años, esa dinámica se percibió como parte del proceso de modernización del gobierno "revolucionario" dentro del contacto permanente con los sectores comerciales y financieros de las principales economías capitalistas, lo cual se enmarcó, de manera destacada, dentro de las relaciones económicas diplomáticas entre México y los Estados Unidos de América.



El punto de arranque donde se puede apreciar una ruta en la elaboración de la política económica exterior lo encontramos alrededor de la crisis económica general identificada como la gran depresión. Allí, las relaciones económicas con el gran vecino del norte estuvieron basadas en el desarrollo o conflicto de los rubros comercial, financiero y de inversiones directas. En este trabajo estudiaremos algunos aspectos en la aplicación del proyecto económico y social construido a lo largo de tres lustros por el gobierno mexicano, donde el escenario mundial fue un elemento significativo para la definición de este proceso. Además, realizaremos una breve revisión de la aplicación de la política exterior en la Embajada de México en Washington, en la administración del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), porque ahí se intercepta la visión gubernamental sobre su proyecto de nación con la relación internacional más importante, la relación bilateral con Estados Unidos de América.

Este trabajo consta de seis partes donde se analizará, brevemente, cómo se expresaba la búsqueda de vías económicas alternas en la relación bilateral México-Estados Unidos de América, dentro de los marcos del proyecto de nación de la administración cardenista. Además se revisarán los instrumentos políticos e institucionales con los que se sustentó y ejecutó la política económica exterior del gobierno mexicano, ya que con ello podremos vislumbrar algunos de los esfuerzos gubernamentales por conjugar la consolidación de la relación bilateral con el nacionalismo cardenista, que en sí implicaba la inserción del país, de manera decidida, dentro del orden internacional, en especial, en el ámbito panamericano.

## I. ENTRE EL NACIONALISMO MEXICANO Y EL *NEW DEAL*

En la configuración de la política exterior mexicana de mediados de los años treinta se aplicaba (y tal vez todavía, hoy en día), la práctica del ensayo-error, es decir, la delimitación de una trayectoria gubernamental con base

en la necesidad de afrontar la dinámica social, y se implantó y ejerció teniendo como elementos de apoyo una relativa escasez de conocimientos sobre la mayoría de los fenómenos que acontecen cotidianamente. En ese marco, la relación bilateral México-Estados Unidos de América fue el terreno para implantar la mayor parte de la política económica exterior que se definía al paso de la consolidación del nacionalismo mexicano y del *New Deal* estadounidense.

De esa forma, el margen de verosimilitud para un acertado actuar de la diplomacia mexicana habría de estar supeditado a una previa definición de la perspectiva sobre el futuro de la nación. Por lo menos, en el ámbito de las relaciones económicas con el exterior, esa condición se cumplía con cierta eficacia y claridad gracias a que la historia nacional había impuesto buscar alternativas a la "natural" y fatal relación de interdependencia hasta entonces conocida: principalmente, proveer de materias primas a las grandes economías y recibir de ellas productos industrializados, bajo una división del trabajo y aprovechamiento sumamente desigual.<sup>1</sup>

Aquella búsqueda de alternativas se expresaba en el Plan Sexenal, el programa de gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, y en el trabajo de las instancias gubernamentales encargadas de los variados aspectos de la relación exterior. Por ejemplo, el que sería embajador de México en Washington, Francisco Castillo Nájera (1935-1945), al término de su misión en Francia mantenía una reputación de hombre de ciencia y "figura inesperada en el mundo diplomático".<sup>2</sup> Ese prestigio encontró su confirmación en prestigiados diarios de Francia y Estados Unidos, cuando antes de partir hacia Washington, le fue ofrecida una recepción en el Club Americano de París, en el cual expresó su admiración por el

<sup>1</sup> Para apreciar ampliamente, desde diferentes enfoques, esta interdependencia fatal, véase Galeano, Eduardo, 1999; Bulmer-Thomas, Víctor, 1998.

<sup>2</sup> *De Telegraf. Amsterdam, 24 de agosto de 1930. Archivo Histórico Genaro Estrada. Secretaría de Relaciones Exteriores. México (AHSRE), expediente 27-7-15, segunda parte, documento 2. En dicha nota periodística se muestra una larga lista sobre su preparación académica y puestos oficiales desempeñados.*



liderazgo de los Estados Unidos de América en los rubros económico y político, y al hacer un recuento de la historia mexicana con aquella nación, mencionó: "Amigos míos: recuperemos el tiempo perdido [...] Esperemos que el mundo presencie la duradera cooperación de nuestros pueblos: el de ustedes, joven y poderoso —en varios aspectos el más grande de la tierra— el nuestro luchando por realizar una reforma social tan completa que lo coloque entre las grandes democracias del mundo."<sup>3</sup>

Hay que observar que en el mundo de los años treinta muchas de los parámetros económicos y visiones sobre el devenir de los países estaban cambiando aceleradamente. La influencia de la experiencia soviética y la gran depresión hicieron que, aunque cada nación enfrentara distintos problemas, "algunos resultaron comunes a otras economías contemporáneas". La ruptura de esos años<sup>4</sup> fue lo suficientemente capaz para moldear nuevas interpretaciones históricas y perspectivas para el futuro. La postura de Castillo Nájera a favor de una recuperación de acciones conjuntas entre México y los Estados Unidos, y el impulso de voluntades por arreglos pacíficos internacionales, lo convertían en una figura de primer nivel en los círculos diplomáticos. Su designación desde 1933 como presidente del Consejo de la Sociedad (Liga) de Naciones y en más de cinco comisiones para solucionar problemas latinoamericanos, como los entablados entre Colombia y Perú (Conflicto de Leticia), y de Bolivia con Paraguay (Conflicto del Chaco),<sup>5</sup> fueron producto de aquel reconocimiento, el cual se incrementó por su aceptable desempeño.

Ya en Washington, al ser recibido por el secretario de Estado Cordell Hull y por el presidente Roosevelt, éstos le manifestaron que las relaciones México-Estados Unidos deberían enmarcarse en la "cooperación que deben desarrollar las Naciones Americanas", y en forma

reiterativa Hull acentuó: "podemos y debemos dar a aquellas naciones un ejemplo". Castillo Nájera, conocedor de los laberintos diplomáticos, calificó de "más que cortesía"<sup>6</sup> su recibimiento en Washington. Si a ello le sumamos que Castillo Nájera, a través de su correspondencia con el presidente Lázaro Cárdenas mantuvo un trato aún más familiar y cercano que con los respectivos ministros de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), con los que trabajó antes de ser el mismo secretario del ramo,<sup>7</sup> se puede entender que muchas de sus actitudes no estuvieron distanciadas de las Cárdenas.

La deferencia que el gobierno estadounidense dio al embajador mexicano era comprensible dado que éste representaba a un régimen que, en lugar de ser cauteloso ante el exterior, buscaba un acercamiento acelerado; asuntos pendientes y los negocios de estadounidenses en México parecieran progresar sin muchos contratiempos,<sup>8</sup> a pesar de una legendaria historia llena de conflictos. Recordemos que apenas en 1933, en la VII Conferencia Internacional Americana (CIA) en Montevideo, Uruguay, el gobierno de los Estados Unidos dió los primeros pasos de su política del "Buen Vecino". Ahí, la delegación mexicana, encabezada por el entonces secretario de Relaciones Exteriores, José Manuel Puig de Causuranc, propuso la discusión de la deuda externa, ante lo que encontró una rotunda oposición de Argentina, Brasil y Chile, que se inclinaron por eliminar toda referencia al tema, para no aparecer ante los ojos de los banqueros internacionales (británicos y estadounidenses principalmente) como sujetos de desconfianza. En cambio, el secretario de Estado de los Estados Unidos, Cordell Hull, aparentaba abrir la discusión, pero pidió que se tomase en cuenta que su gobierno ya había emprendido, en su país, acciones para oponerse en algunas de las

<sup>3</sup> Notas periodísticas del 21 de abril de 1933 de *Le Temps*, *Volanté*, *L'homme libre*, *L'Ami de Peuple*, *The New York Times*, *New York Herald*, *The Chicago Tribune*, y *Daily Mail* y discurso en: AHSRE,

exp. 27-7-15, segunda parte, doc. 4, folios 5-15 y 3-4; Castillo Nájera, Francisco, 1936, pp. 47-48.

<sup>4</sup> Díaz Fuentes, Daniel, 1994, pp. 17, 205, 298.

<sup>5</sup> AHSRE, exp. 27-7-15, primera parte, doc. 1, f. 3; Castillo Nájera, Francisco, 1936, pp. 49-68.

<sup>6</sup> AHSRE, exp. 27-7-15, tercera parte, doc. 6, fs. 96-97 y 109-113.

<sup>7</sup> AHSRE, 39-10-2; AHSRE, 27-7-15, novena parte, doc. 3, f. 33 y doc. 4, f. 34-38. Nos referimos a los secretarios Emilio Portes Gil (diciembre 1934-junio 1935); José Ángel Ceniceros (junio-noviembre 1935), y Eduardo Hay (diciembre 1935-noviembre 1940).

<sup>8</sup> Díaz Fuentes, Daniel, 1994; Zorrilla, Luis G., 1966, pp. 389-440.



actividades especulativas de los grandes banqueros —la Enmienda Glass-Stieglall—. De esa manera México quedó aislado. Solamente recibió un leve apoyo de Cuba, Perú y El Salvador,<sup>9</sup> con lo que se confirmaría la percepción de una latente inquietud por pasar del plano declarativo y de buenas intenciones a acciones solidarias. La discusión propuesta y una posible moratoria conjunta significaban iniciar la desconexión de la vía "natural" del capitalismo, donde la deuda externa representaba un yugo más.

En conclusión, en la VII CIA no hubo un enfrentamiento con los Estados Unidos, pero tampoco discusión alguna. La buena vecindad se iniciaba con la apertura al diálogo, pero solamente a través de la proclama del gobierno estadounidense de aceptación del principio de no intervención y de la existencia política de los Estados, independientemente del reconocimiento tradicional. Cuestión que en gran parte fue compatible con la posición mexicana de rechazo explícito a la famosa enmienda Platt que reducía a Cuba a un protectorado estadounidense. Empero, el mayor acercamiento en la relación bilateral se inició al derogarse aquel precepto que subordinaba explícitamente a Cuba. Ante ese hecho, que en realidad se debió más a la movilización popular cubana que a la voluntad estadounidense, Castillo Nájera lo llegó a considerar, ante la Reunión anual de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Filadelfia, como un logro en pro de crear un "panamericanismo libre de sospechas" y, por tanto, daba inicio a "una etapa sin precedente en la historia de las relaciones interamericanas", la cual contribuiría para "que los errores se pierdan en el olvido".<sup>10</sup> Y agregaba que el nuevo panamericanismo no se oponía "a que los latinoamericanos continúen cultivando sus relaciones con Francia, a la que América debe las semillas de la libertad," y remató diciendo:

Un programa de panamericanismo, modificable de acuerdo con las transitorias originadas por su natural desarrollo, pero siempre basado en el mutuo respeto, en una aproximación más extensa y sostenida, en una real cooperación económica y en el intercambio de valores espirituales, nos asegura un futuro de progreso armónico y de justicia internacional, ejemplo para el mundo y gloria para el Hemisferio.<sup>11</sup>

El nuevo discurso sobre panamericanismo se concretaría en la preparación y coordinación de los gobiernos de México y los Estados Unidos, de las conferencias panamericanas y las reuniones de consulta ministeriales en los siguientes años, además de una paulatina discusión para la cooperación económica. Este aspecto estuvo inscrito en la discusión, y en pocas ocasiones, en los años treinta, concreción de arreglos comerciales propuestos por el secretario Hull e implantados por el subsecretario de Estado Sumner Welles.

La concepción de la existencia de una política exterior decididamente "antiimperialista" frente a los Estados Unidos, ya sea por las dificultades de la administración cardenista en la negociación de tratados y convenios, y en especial ante reclamaciones varias, como pagos por afectaciones de tierras y en el conflicto petrolero,<sup>12</sup> no se puede sostener ante las evidencias de una amplia cooperación por soluciones rápidas, y la mayoría de las veces, más satisfactoria a los intereses y propuestas estadounidenses, en donde no pocas veces coincidían los dos gobiernos.

Uno de los casos más claros fue la búsqueda de arreglos con las compañías petroleras afectadas por la expropiación de marzo de 1938.<sup>13</sup> Al igual que en las conferencias panamericanas, no había mucha distinción en los puntos de vista, había gran afinidad. Si en la resolución de problemas algunas veces aparentó diferencias entre los gobiernos,

<sup>9</sup> King, Robin. "Propuesta mexicana de una moratoria de la deuda a nivel continental, 1933", en *Historia Mexicana*, v. 38, núm. 3 (191), enero-marzo 1989, pp. 497-522.

<sup>10</sup> Castillo Nájera, Francisco, 1936, p. 72.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 74-76.

<sup>12</sup> Medin, Izvi, 1990, pp. 190-203.

<sup>13</sup> Meyer, Lorenzo, 1985, pp. 355-423.



ello ocurría por otro tipo de presiones, ya sea sociales, sindicales<sup>14</sup> o de cambios en la situación internacional.

## II. UN NUEVO PROYECTO SOCIAL Y LA DIPLOMACIA MEXICANA

La actitud mexicana hacia el exterior, por lo menos desde 1933, implicó la búsqueda de nuevas condiciones que posibilitaran el desarrollo industrial y comercial de México, para alcanzar la consolidación de la relativa estabilidad social. De ahí que la política económica y exterior encontrara cierto eco en diversos foros estadounidenses. Si ello resultaba efectivo, también se estaban construyendo los medios institucionales para la consecución de tales políticas.

La vía diseñada por la elite gubernamental mexicana para lograr la citada estabilidad y un sostenido crecimiento económico teniendo como mira la industrialización era la aplicación del Plan Sexenal. Su difusión en Washington, por parte del embajador mexicano, se realizaba en los foros de mayor renombre: por ejemplo, en la reunión de la Academia de Economía Mundial, de Washington, durante mayo de 1936, la cual fue patrocinada por la Cámara de Comercio de los Estados Unidos. En su exposición El comercio panamericano y México, Castillo Najera hizo gala del uso de la estadística latinoamericana y mexicana; incorporó un lenguaje técnico económico bajo la perspectiva de justificar y dar claridad sobre las demandas sociales existentes en América Latina. Con esa retórica, también se demostraba la modernidad gubernamental adquirida por el gobierno producto de la revolución. "Creí pertinente [informaba al Secretario Eduardo Hay] aprovechar tan excepcional oportunidad para llamar la atención del público americano interesado en asuntos económicos, sobre varios factores susceptibles de iluminar

<sup>14</sup> No fueron pocas las propuestas de Castillo Najera y de los negociadores estadounidenses en donde se daría un cambio al sentido de la expropiación petrolera, reduciéndola a una asociación liderada por el gobierno mexicano. Castillo Najera, 1949, pp. 39-70; Meyer, Lorenzo, 1985, pp. 395-407.

el cuadro algo confuso de la Economía latinoamericana, en general y de la Mexicana en particular."<sup>15</sup>

En aquellos años no era usual que un latinoamericano hiciera planteamientos técnicos ante los grandes barones del capitalismo estadounidense. Así, el lenguaje diplomático mexicano se transformaba sustancialmente. Pero, ¿cuáles fueron los argumentos del discurso? En primer lugar señaló el infimo rendimiento de la agricultura latinoamericana como fuente principal de la pobreza de sus pueblos. Uno de los males económicos más peligrosos consistía en mantener una ilusión de sus llamados recursos naturales; su explotación no daría los elementos suficientes para el crecimiento: la experiencia de la gran depresión comprobó con creces el error de aferrarse a ese criterio liberal. La concentración del comercio exterior latinoamericano favorecía a los Estados Unidos, por lo que no era justo mantener barreras a la entrada de los productos de la región. Al demandar apoyo para la creación de industrias modernas, delinco a las existentes en Latinoamérica como parte de una verdadera situación semicolonial.

Para salir de la pobreza se necesitaban profundas reformas en el campo, servicios de salud, sanidad, educación, etcétera. Poder alcanzar esas metas requería de grandes cantidades de capital. En México, los quinientos millones de dólares que los estadounidenses tenían invertidos en la economía eran insuficientes. Solicitó cooperación para el desarrollo a través de la inversión decidida de capitales, y precisaba que: "nadie se atemorice de las reformas sociales", ellas elevarían el nivel de vida y la contribución de los pueblos al progreso mundial.<sup>16</sup> Entre estas reformas se encontraban los esfuerzos presupuestales en educación (25 % del total), y puntualizó que la educación socialista en México se refería a la amplitud con que las "masas" se estaban incorporando a ella. Por tanto,

<sup>15</sup> AHSRE, exp. III-327-13, f. 1.

<sup>16</sup> AHSRE, exp. III-327-13, fs. 5-12; Castillo Najera, Francisco, 1949, p. 128-134.



la crítica hecha a la educación en México, en lugar de ayudarle, restringiría su campo de acción.<sup>17</sup>

La armoniosa unión de esas variables (la estabilidad social, la inversión privada, un mercado moderno de bienes y servicios, la acción estatal en el fomento económico, la aplicación social del presupuesto público, la masificación de la educación, etcétera), debiera de ser la materialización del proyecto social construido después de la prolongada lucha armada: la revolución. La instrumentación de ese nuevo proyecto estaba ligada al devenir económico y social internacional; es por eso que Castillo Najera enfila su construcción conceptual hacia la comprensión de que la interdependencia hasta esos días conocida era un callejón sin salida: la crisis general capitalista de los años treinta y las convulsiones sociales constataban la fatalidad de tal relación internacional.

### III. EL ESTADO REVOLUCIONARIO Y LA RELACIÓN ECONÓMICA CON EL EXTERIOR

La importancia de la economía nacional y su conexión con el devenir internacional, expresada en el proyecto económico y social creado por la facción triunfadora de la revolución mexicana, se construyó progresivamente en un proceso de modernización e institucionalización. En sus inicios, esta modernización fue identificada en muchos de sus aspectos con las teorías librecambista y monetaria cuantitativa, heredadas del siglo XIX; pero en la medida en que la situación social presionaba para hacer efectivos los enunciados de la Constitución de 1917, y de que en el ámbito internacional surgieron nuevos elementos que hicieron perder vigencia y trasformaron radicalmente los viejos legados decimonónicos,<sup>18</sup>

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 115-123.

<sup>18</sup> Una exposición sumamente acertada sobre los cambios económicos internacionales acontecidos entre las dos guerras mundiales puede apreciarse en Polányi, Karl, 1992.

la relación económica con el exterior también encontró una nueva manera de entenderse.

Hacia mediados de los años treinta, el Plan Sexenal sintetizaba aquel proyecto económico en los momentos en que la economía mexicana restablecía paulatinamente sus relaciones económicas con el exterior, después de más de tres años de padecer la crisis que dio inicio a finales de 1929.<sup>19</sup> En aquel documento fue relevante la mención a la interdependencia entre la economía nacional y la economía internacional:

la necesidad de hacer de nuestro país una organización coordinada en un sistema económico propio, que garantice el abastecimiento adecuado de sus habitantes no es resultado de un impulso de nacionalismo meramente sentimental, sino consecuencia de las transformaciones, operadas en la estructura económica y en las mercantiles de todos los países [...] El planteo de una política económica nacional deberá hacerse en forma tal, que no dé origen al aislamiento de nuestro país, sino que implique solamente una revisión cuidadosa de nuestras actividades en materia de comercio exterior y una revisión también del régimen de nuestra producción, sobre la base de que predomine el interés nacional.<sup>20</sup>

La concepción de una política económica nacional, de acuerdo con el documento, era una acción "de legítima defensa [...] ante la actitud mundial, que se caracteriza(ba) por la tendencia a formar economías nacionales autosuficientes"; en cambio, el camino adecuado que "conduciría a una paz económica y al bienestar de los hombres" debiera de ser "un sistema de economías regionales, no sólo no competitivas sino complementarias."<sup>21</sup> El interés nacional mexicano se contraponía a la tendencia de las economías nacionales autosuficientes, es decir, a la guerra

<sup>19</sup> Cárdenas, Enrique, 1987, 1994.

<sup>20</sup> *Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario*, 1937, p. 25.

<sup>21</sup> *Ibid.*



comercial y financiera desatada en la gran depresión,<sup>22</sup> ya que la misma experiencia mexicana mostraba una antigua integración con varios de los factores del desarrollo económico mundial: la producción de plata, petróleo, exportaciones agrícolas, flujos de capital en inversiones y créditos.

La concepción sobre el nacionalismo mexicano surgida en la década de los años treinta, no fue una posición antiimperialista en tanto permitiera el restablecimiento y avance de las condiciones de convivencia económica experimentadas hasta entonces, toda vez que las relaciones con los gobiernos de los principales países del orbe, y en especial con los Estados Unidos de América, ya presentaban una tendencia hacia su normalización desde la segunda mitad de los años veinte.<sup>23</sup> En los hechos, ello se confirmaba con la flexibilidad en la aplicación de la Constitución de 1917 y mediante la dinámica económica internacional que mantenía al país en un intenso y tradicional intercambio económico con el exterior, lo cual quedó de manifiesto al interrumpirse abruptamente los flujos comerciales entre las economías desarrolladas y subdesarrolladas por la gran depresión.<sup>24</sup>

Al inaugurarse la administración cardenista en 1935, la misma concepción económica sobre el Estado tomó amplias y distintas dimensiones a la par de lo acontecido, por ejemplo, en la administración estadounidense del presidente Roosevelt; impulsó el desarrollo nacional a través de una creciente acción gubernamental. En México, el Plan

Sexenal ya delineaba, en gran parte, ese camino a seguir. En la práctica no había grandes dudas respecto a lo esperado para un mediano plazo; así, la política económica debería de servir: "para que el desenvolvimiento de la economía nacional se efectúe bajo la dirección del Estado y, bajo este control, se encauce el juego de todas las fuerzas económicas, para conseguir orientarlas hacia la más completa solución de las necesidades nacionales".<sup>25</sup>

Una de esas fuerzas era la relación económica con el exterior, en especial la actividad de extranjeros en el territorio nacional. Ellos estarían subordinados en estricto apego a las leyes y a la aceptación de procesos de arbitraje y conciliación ante "aquellos casos en que no se afecte la independencia, soberanía y principios constitucionales de la República."<sup>26</sup> Así, las políticas económica y exterior mexicanas de los años treinta no podían estar desvinculadas en una de las partes más importantes del proyecto económico y social: tratar de que no se deterioraran los intercambios e inversiones ya establecidos e incrementar la normalización de las relaciones con el exterior. Pareciera que, durante los años treinta, la política exterior mexicana estaba configurándose "como la de cualquier país débil que obtuvo su emancipación de una gran metrópoli [esa política] fue diseñada fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales internos",<sup>27</sup> dando como resultado una concepción de la relación económica con el exterior como algo inevitable y "natural". Esto sí sucedió en tanto el grado de interdependencia entre los países no fuese importante y se circunscribiera a ser abastecedor de materias primas, pero cuando los vínculos establecidos en la división internacional del trabajo y el mercado mundial alcanzaron un nivel elevado como consecuencia de la transnacionalización de capitales, la formación de mercados oligopólicos hacia todo el orbe internacional, y la aparición de las economías de corte socialista, la relación económica de México con las grandes potencias incluyó

<sup>22</sup> *Plan Sexenal del PVR*, 1934, p. 47.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 41.

<sup>24</sup> Ojeda, Mario, 1976, p. 3.

<sup>25</sup> La extrema competencia comercial y un incontrolable desajuste en el sistema monetario internacional fueron los principales indicadores económicos que hacían creer en la tendencia a las "economías nacionales autosuficientes". *Ver*: Eichengreen, Barry, 1992.

<sup>26</sup> Meyer, Lorenzo, 1985, pp. 283-3100.

<sup>27</sup> *Ver*: Thorp, Rosemary, 1988; Madisson, Angus, 1992, p. 11-88. En esos años el intercambio comercial de México con los Estados Unidos de América superaba en 50% el total de las exportaciones y 50% de las importaciones. Banco Nacional de Comercio Exterior, 1959, p. 19 y 67. La gran depresión confirmó al vecino del norte la importancia del aseguramiento de mercados crecientes para sus manufacturas y el abasto de materias primas, por lo que el gobierno estadounidense, ante las transformaciones económicas y políticas de la época, implantó en Latinoamérica la política del *Good Neighbor* a partir de 1933, la cual redimensionó al panamericanismo surgido desde fines del siglo XIX.



gradualmente a la política económica autóctona, con un desarrollo económico autocentrado, es decir, el impulso de una industrialización nacional y un amplio mercado interno de bienes y servicios.<sup>25</sup> Por tanto, la relación económica con el exterior adquirió un estrecho lazo con la conceptualización económica sobre el Estado mexicano. Éste tendría que:

asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional [...] agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden públicos [...] el intervencionismo del Estado que se adopta como doctrina en el Plan Sexenal es lógico conforme al sentido profundo de nuestro Derecho Político, porque la Constitución de 1917 quitó al Estado el carácter de institución meramente política y lo orientó hacia la acción reguladora de los fenómenos vitales del país, adelantándose en este camino a las más modernas teorías y a las más progresistas naciones.<sup>26</sup>

Para poder ejecutar aquellas directrices, la propia infraestructura administrativa debía adquirir características que no dejaran duda por alcanzar tal objetivo. De esa manera, la modernización y coordinación de varios de los ministerios llegó a ser de singular importancia.

#### IV. UNA RENOVADA INSTITUCIONALIDAD Y EL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO

La renovación institucional mexicana partió de la consolidación del grupo revolucionario hacia los años veinte, por lo que en 1923 la SRE asumió acciones en favor de la promoción del comercio exterior, conforme se estilaba en la época. En otras dependencias gubernamentales, en

<sup>25</sup> En Cárdenas, Enrique, 1987, podemos vislumbrar la creación de un proyecto económico autocentrado sin que ello signifique una autarquía.

<sup>26</sup> *Plan Sexenal del PNR 1934*, pp. 10-11.

distintos momentos, también se hicieron esfuerzos por vincular sus labores hacia aquel objetivo, como fue el caso en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Economía Nacional (SEN) y el Banco de México. La coordinación de todas ellas permitiría, en un primer momento, que la política exterior y la relación económica, en su aspecto comercial con otros países, se viera estrechamente influenciada por la política económica.

La SRE, a través de sus actividades consulares, logró realizar variadas actividades, entre ellas, editar publicaciones con información pormenorizada sobre comercio internacional, mantener un flujo informativo de las actividades comerciales mexicanas hacia el exterior y mantener el liderazgo de la conducción del fomento de las exportaciones. La SHCP, dado que dentro de sus funciones engloba a la política fiscal y comercial, estableció el ajeño manejo de aranceles y el análisis de la economía nacional e internacional, por lo que ejerció una parte sustancial en la aplicación de la política económica en la materia. En la SEN el registro estadístico de los flujos y variaciones del comercio exterior resaltó como su principal tarea. El Banco de México no adquirió notoria relevancia en el comercio exterior hasta después de la reforma monetaria de 1936, donde paulatinamente su influencia fue creciendo. Una coordinación general de las actividades descritas se lleva a cabo en 1938, mediante la creación de la Comisión Nacional de Comercio Exterior que, al paso de pocos años, sería un modelo para el establecimiento de otras comisiones con fines similares como la Comisión México-Norteamericana para la Cooperación Económica, que al inicio de los años cuarenta emprendió la coordinación de las necesidades materiales entre México y los Estados Unidos durante la segunda guerra mundial.

El camino para coordinación institucional encontraba como uno de sus mayores obstáculos la poca información para entender y delimitar el acontecer cotidiano. Desde 1922, aunque irregular e incompleta, la información empezó a fluir de manera continua cuando la SHCP empezó a editar un tabloide de ocho páginas con el largo título de



*Revista de Hacienda. Semanario Financiero. El Periódico para los Hombrés de Negocios*, que tenía la responsabilidad de ser órgano oficial de la SHCP y órgano oficial de los Puertos Libres Mexicanos. Esta publicación, que se distribuyó al público como cualquier otro periódico,<sup>30</sup> contenía, además de artículos y noticias, publicidad de diversas casas comerciales, nacionales y del extranjero. En él se escribieron noticias sobre la política fiscal, situación imperante en las diversas ramas de la economía nacional e internacional, cotizaciones de metales y, en especial, sobresalieron algunas notas con una explicación a través de gráficas.

Llama la atención el hecho de que uno de los objetivos de este periódico haya sido el fomento del intercambio comercial con el exterior y, particularmente, la promoción de las actividades empresariales alrededor de las facilidades que, desde tiempos del porfiriato, se otorgaban a todos aquellos que desearan iniciar actividades económicas en los principales puertos del país.<sup>31</sup> Esto fue aún más evidente en el momento mismo de la suspensión de la citada publicación. En el número del 16 marzo de 1925 se reprodujo el decreto del Ejecutivo federal que ordenaba que Puertos Libres Mexicanos se transformara en entidad federal. Así se intentaba lograr una mayor regulación de las actividades efectuadas en aquellos sitios, que por lo menos tenían a la actividad petrolera como la actividad industrial moderna por excelencia en varios de ellos, industria que en los meses siguientes llegó a ser de nuevo un factor de enfrentamiento con los Estados Unidos de Norteamérica y con la Gran Breaña a causa de la legislación reglamentaria del artículo 27 constitucional.<sup>32</sup>

La propia naturaleza de las labores de la SRE le facilitaba asumir el fomento del comercio exterior, el cual fue conducido, desde 1923, por el Departamento Consular mediante Oficina de Comercio Exterior. Entre sus funciones figuró fomentar el comercio exterior nacional, pro-

teger los intereses y derechos del gobierno y de los mexicanos, actividad que fue reglamentada por la Ley Orgánica del Servicio Consular.<sup>33</sup> Una de las principales tareas de promoción del comercio exterior de la SRE fue editar, a partir de 1923, un *Boletín Comercial* que reproducía los informes consulares sobre el comercio exterior y la situación económica mundial; en él se hacían recomendaciones para los productores mexicanos y extranjeros relacionadas con el comercio, la industria, la banca, las finanzas, etcétera. Allí aparecieron listados de oferentes y demandantes de mercancías específicas; evolución y pronósticos de mercados y cotizaciones de bienes manufacturados, materias primas y metales. Además daba a conocer las técnicas, maquinaria e invenciones contemporáneas "relacionadas, siempre, con la producción o las posibilidades de producción en nuestro país".<sup>34</sup>

En el *Boletín Comercial* se advertía sobre las fuertes repercusiones de la gran depresión que tuvo su arranque en octubre de 1929. Poco a poco, las expectativas de optimismo de los informes se transformaron, allá por 1933, en una "una completa falta de armonía en la estructura de precios, bajando más los de productos naturales que los de artículos manufacturados", lo que tuvo como resultado que las exportaciones mexicanas (las 47 principales expuestas en tablas con precios máximos, mínimos y promedios) cada vez estuvieran en mayor desventaja con las importaciones realizadas "en términos de intercambio por los productos nuestros, a través del dólar" en los Estados Unidos, con quien se efectuaba más de 60 % del valor de las exportaciones mexicanas, y concluía diciendo que las posibilidades de una "emancipación industrial" no eran propicias.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Zorrilla, Luis G., 1995, pp. 354-355.

<sup>31</sup> El contenido del *Boletín Comercial* aumentó continuamente; en sus inicios constaba de 8 páginas, después se duplicó en tres ocasiones, llegando a integrarse de 64 páginas a los pocos años. Su publicación fue quincenal hasta su último número en 1935, y llegó al público por medio de suscripción anual de \$3.00. *Boletín Comercial* de la Secretaría de Relaciones Exteriores (BCSRE), t. XXXV, BCSRE, xxx: 299, 1933, p. 41.

<sup>32</sup> El primer número apareció el 8 de mayo de 1922; solamente se publicaron 150 y su costo, hasta su desaparición en 1925, fue de 25 centavos.

<sup>33</sup> Rolland, Modesto L., 1924.

<sup>34</sup> Meyer, Lorenzo, 1985, pp. 219-239; 1991 A, *Su Majestad Británica*... pp. 407-418.



La gran depresión trajo consigo el cuestionamiento de los conceptos usados para entender el devenir económico, por lo que la propia construcción de las representaciones gráficas trató de ser más eficiente para clarificar las variaciones económicas. A mediados de 1934, los informes del *Boletín Comercial* retomaban cierto optimismo al mostrar el comportamiento de precios en jitomate, plátano, arroz, harina, azúcar refinada y café mexicanos, como efecto de los derechos de importación y fletes en Denver, Estados Unidos, en comparación con los precios en México. Las gráficas usadas en este caso combinaron la información de estos productos para mostrar, por áreas, los márgenes de posibilidades de mejores precios de venta: "La mayor correspondencia que se lograra, entre los resultados definitivos de este procedimiento y las realidades de la práctica, sería, en nuestro concepto, la mejor demostración de la exactitud de los datos recopilados y del acierto de su interpretación".<sup>36</sup>

El objetivo fue que, a través de la comparación de precios, se pudieran identificar ventajas tangibles en la exportación "en vez de espigar informaciones desordenadas y caóticas que pocas personas pueden aprovechar".<sup>37</sup> Ello ayudaría a una mejoría del comercio. De igual manera hubo ensayos de diversas formas de interpretación y recomendaciones para los productores. Las opiniones de los analistas extranjeros reforzaban los intentos por alcanzar alternativas al anterior desempeño económico. Un ejemplo, aunque de manera breve y siempre limitada por los aspectos del comercio exterior, fue lo escrito sobre las medidas que en los Estados Unidos se tomaron después de la crisis para el fomento comercial con Latinoamérica. Ello se reflejaba en el creciente número de potenciales importadores de productos mexicanos en varias de las principales plazas comerciales de aquel país.<sup>38</sup>

La aplicación de las teorías económicas y estadísticas en discusión en los países desarrollados de esos años sobre guerra de precios, deter-

<sup>36</sup> BCSRE, XXXIII: 326-327, 1934, pp. 52-59.

<sup>37</sup> BCSRE, XXXIII: 326-327, 1934, p. 53.

<sup>38</sup> BCSRE, XXXV: 345, 1935.

minación de aranceles, compensaciones, etcétera, y la existencia de esta publicación consular llevada a cabo por la SRE durante doce años, se convirtieron en eficientes vínculos entre la labor cotidiana del gobierno y la simultánea formación profesional de la elite gubernamental "revolucionaria" que se encargaba de la economía en general. Durante estos años, exfuncionarios o futuros personajes de la elaboración de la política económica habrían de transitar por responsabilidades en los consulados y embajadas mexicanas, o si no, a causa de sus estancias en universidades extranjeras estuvieron en relación con "asuntos de negocios". O, dentro de la creciente complejidad de las actividades gubernamentales, adquirieron familiaridad con estas prácticas y procesos, lo cual repercutiría significativamente en la labor gubernamental. El hecho de que el área gubernamental conferida a las relaciones con el exterior fuese también una promotora económica, creó uno de los mecanismos por el que se introdujeron los avances teóricos y prácticos sobre las relaciones económicas internacionales y de la propia disciplina de la economía.

El *Boletín Comercial* dejó de editarse en 1935, pero el trabajo desarrollado por el área consular no se interrumpió. Al igual que en años anteriores, la Sección Comercial del Departamento Consular envió sus informes a las organizaciones empresariales y a particulares que los requerían, suministrando información sobre exportadores mexicanos y potenciales compradores extranjeros a través de directorios comerciales, turismo, transportes y comunicaciones, puertos libres, y procedimientos aduanales y consulares.<sup>39</sup> Mas, a partir de 1938 la SRE editó una nueva publicación: *Revista del Comercio Exterior*, la cual heredó las tareas del *Boletín Comercial*, pero esta labor de fomento de las exportaciones fue respaldada con la creación del Banco Nacional de Comercio Exterior.

<sup>39</sup> *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores...*, 1939, pp. 355-363.



## V. EL COMERCIO EXTERIOR Y LOS BANQUEROS

El Banco de Comercio Exterior fue inaugurado en julio de 1937. Sus actividades fueron encaminadas al fortalecimiento de la secular estructura de las exportaciones mexicanas "más ventajosas",<sup>40</sup> es decir, la venta de materias primas o productos agrícolas: resinas, gomas, aceites, gambazo, ixtle, algodón, henequén, etcétera. Su operación no se ejecutaría como una intervención directa del Estado, sino con la figura de un banco comercial que "gradualmente" se acomodaría "dentro del engranaje económico, con la mira a convertirse en el centro coordinador de las exportaciones".<sup>41</sup> Sus iniciales tareas cotidianas fueron diseñadas:

Para el fomento de la producción agrícola, el Banco no haría préstamos directos, sino daría su aval para facilitar al banco regional el préstamo de avío al productor [...] el aval representaba una garantía adicional para el banco regional otorgante del préstamo y para el Banco de México, en caso de efectuarse el descuento [...] efectuaría el descuento de letras documentarias para transporte de mercancías dentro o fuera del país y eventualmente facilitaría el almacenamiento de dichas mercancías cuando éste fuera un acto conexo a la exportación [...] Facilitaría a los bancos regionales el redescuento de los documentos de avío cuando las líneas de crédito del banco local con el Banco de México estuvieran agotadas, es decir, actuaría como intermediario entre cualquier banco y el Banco Central [...] Suministraría a sus clientes amplia información comercial [...] certificación pericial.<sup>42</sup>

Un nuevo apoyo a la venta exterior de las tradicionales mercancías mexicanas vino precedido de la insuficiencia de manufacturas potenciales de ser exportadas. La industria nacional y la acción estatal en torno a

<sup>40</sup> Mora Ortiz, González, 1950, p. 4.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 8-10.

ella se encontraban inmersas en una transformación tendiente a la configuración más compleja del mercado interno.<sup>43</sup>

La iniciativa para la creación del Banco Nacional de Comercio Exterior tuvo su origen en el Banco de México, en donde Luis Montes de Oca era el director general (1934-1940). Esta iniciativa fue una respuesta a la reforma a la Ley Orgánica del Banco de México de 1936, por la cual esta institución debería de abandonar toda operación de carácter comercial y constituirse realmente en un Banco Central.

Conocedor de las relaciones económicas con el exterior y protagonista en la construcción de una parte importante de la política económica de aquellos años, Montes de Oca, al estar al frente del Banco Central, escenificó un renovado proceso de modernización. Formalmente, gran parte de estas reformas volvía a los cánones de la ortodoxia, pero en la práctica no fue así. La reforma de 1936 significó una recreación de la política económica donde el Banco de México asumió funciones de banca central y apuntaló la intervención del Estado,<sup>44</sup> dejando al Banco Nacional de Comercio Exterior algunas de las tareas comerciales.

La creación de este fomento a las labores comerciales con el exterior se basó en algunos hechos. Al inicio del cardenismo, ciertos productos de exportación mexicanos ya atravesaban por un ciclo de depresión, tal fue el caso del henequén, cuando a la *shcp* llegaron informes que llamaban la atención del gobierno para evitar alguna repercusión negativa del decreto regulador de la producción henequenera:<sup>45</sup> el Banco de México

<sup>43</sup> Véase Cárdenas, Enrique, 1987; Villareal, René, 1988; Guerrero, Francisco Javier, "Lázaro Cárdenas: el gran viraje", en Semo, Enrique, 1991, pp. 207-213.

<sup>44</sup> Montes de Oca pareciera haber sido parte de un contrapeso "ortodoxo" al proyecto económico y social cardenista, el cual apuntaba a estar liderado por el secretario de Hacienda, Eduardo Suárez. En su obra sobre el Banco de México, Turrent, Eduardo, 1982, pp. 391-465, da cuenta de que hasta cierto punto si fue cierta esa situación cuando analiza las polémicas y hechos acontecidos hasta 1938 en torno a las finanzas públicas y la política monetaria.

<sup>45</sup> Archivo Luis Montes de Oca, Fondo CMLXXV, Centro de Estudios de Historia de México (ALMO), caja (c.) 281, legajo (lg.) 25 997. "Carta de Guillermo Salorio a Narciso Bassols": "Situación económica de la industria henequenera y la restricción en la producción", 1 de enero 1935, Mérida, Yucatán.



mantenia viejos lazos crediticios con esta rama. En forma similar, este banco tenia amplias relaciones y desajustes de mercado con el garbanzo de productores de Sonora y Sinaloa y con Azúcar, S. A., los cuales, al promulgarse la reforma a la Ley Orgánica del Banco de México, en 1936, constituyeron un serio problema para su nueva configuración.<sup>46</sup>

Este problema previsto por el director general del Banco de México no se limitaba a esos productores; la solución, para ser satisfactoria, necesitaba implicar al conjunto de las exportaciones agrícolas mexicanas. Esta idea general se la hizo saber Montes de Oca a Daniel Cosío Villegas, el cual ya había trabajado junto a él alrededor de esos temas y en esos momentos residía en Washington, D. C., como consejero jurídico en la Embajada de México.<sup>47</sup> Cosío Villegas, en respuesta, manifestó su "conformidad en cuanto existen esos problemas y la urgencia de resolverlos", y aseguraba que la mejor manera de afrontarlos sería haciendo los estudios necesarios para ir al fondo de los problemas. A la vez se quejaba de la falta de información sobre el comercio exterior mexicano, su recopilación tenía que hacerse fuera del país; aun así, las deficiencias eran alarmantes hasta en aquella embajada.<sup>48</sup>

Esos argumentos tuvieron la validez suficiente para que en el Banco de México, Montes de Oca se dispusiera a emprender la tarea de crear un Departamento de Estudios Económicos, dotándosele de lo necesario para efectuar tareas que elevaran la calidad de los trabajos de investiga-

<sup>46</sup> Turrent, Eduardo, 1982, p. 396.

<sup>47</sup> Su trabajo consistía en "ocuparse preferentemente de [...] todo lo referente al comercio internacional [...] a fin de que pueda enviar [...] los datos que recoja y sus observaciones personales sobre las posibilidades de que el gobierno de México pueda, de una manera pertinente, establecer las bases jurídicas de su comercio con los Estados Unidos". AHSRE, exp. 2-8-2, fs. 112. Desde 1923, Daniel Cosío Villegas desempeñó responsabilidades en la SRE como jefe de Sección en el Departamento Diplomático. Después de desempeñar diversos puestos, en 1937 se separa de la SRE para ser encargado de Negocios en la representación mexicana en Lisboa, Portugal. AHSRE, exp. 2-8-2, fs. 202 y 207.

<sup>48</sup> ALMO, c. 282, lg. 26152, 9 de enero de 1936.

ción que se realizaban desde años atrás.<sup>49</sup> En tanto sucedía aquello, se ideó el "establecimiento de algún organismo para abastecer de crédito a la exportación": el Banco de Comercio Exterior. Esta instancia requeriría de "estudios serios y tan exhaustivos, como en otro país sería posible hacer", para atender con eficiencia sus labores cotidianas. Aunque no era posible lograrlo rápidamente, dicha institución tendría que iniciar actividades "sin los estudios necesarios".<sup>50</sup> El apoyo más adecuado para la concreción de los proyectos citados por Montes de Oca fue solicitado al Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Las necesidades centrales a subsanar, en una primera fase, comprendían la capacitación del personal del antiguo Departamento de Investigaciones Económicas del propio Banco de México, el cual, pese a su dedicación y esfuerzo, no lograba obtener mayores alcances en sus estadísticas e interpretaciones.<sup>51</sup>

A escasos dos años del apoyo solicitado, los primeros frutos resaltarían en las propias actividades del Banco Nacional del Comercio Exterior y su primera publicación: *México Exportador*. Esta obra fue producto de la colaboración de la sre, shcp, sen, el Banco Nacional del Comercio Exterior y de organizaciones empresariales y sindicales que confluieron en el Primer Congreso Nacional de Exportación, en octubre de 1938.

Esta aplicación de la política económica adquirió una dimensión de mediano plazo; ya no se "fomentaba" la actividad exportadora siguiendo el libre curso de los mercados, sino que explícitamente el gobierno de un país de la periferia capitalista, como México, trataría de incidir de forma similar en los mercados externos, como ya era una práctica en las grandes economías de la época. La propia estructura productiva y nivel de desarrollo económico de México serían un límite a la práctica comercial.

<sup>49</sup> Obviamente, Montes de Oca invitó a Cosío Villegas para estar al frente del Departamento mencionado, pero no fue sino hasta alrededor de los años cuarenta cuando se concreta un nuevo Departamento de Estudios Económicos.

<sup>50</sup> ALMO, c. 282, lg. 26218, 25 de enero de 1936.

<sup>51</sup> ALMO, c. 294, lg. 27244, 6 de noviembre de 1936.



a pesar de que parecía iniciar, desde 1937-1938, una nueva fase de la relación económica con el exterior.

Otro frente de acción en la relación económica que en esos años cobró relevancia se presentó en la creación de mejores vías de comunicación. Las carreteras y ferrocarriles impulsados con la inversión pública, coincidentemente a otros tiempos, mantuvieron las pautas de aprovechamiento de los recursos naturales y su dirección siguió el fomento a la exportación; además, un elemento novedoso, el turismo, el cual llegó a ser un fiel y creciente "acompañante" de las modernas vías de comunicación mexicanas. La integración del mercado interno y la facilidad de comunicación de las distintas zonas del país también se elevaron, no obstante que no siempre se vieron acompañadas de una prosperidad continua; en cambio, el fomento a la exportación y el turismo en muchos momentos acaparó el interés oficial como objetivo único de aquellas obras. A primera vista ello representaba una paradoja, toda vez que la retórica oficial era explícita en difundir que la práctica "revolucionaria" del proyecto económico y social no sería el fomento a la relación con el exterior, sino "la elevación del nivel de vida de las masas", y que llegaría a ser una realidad, al mismo tiempo, cuando la economía en general fuera próspera. Si bien en parte se cumplía lo así proclamado, las dudas se mantenían cuando las principales inversiones en obras públicas avanzaban sincrónicamente, en no pocos casos, con la relación económica con el exterior. En el mismo Banco de México se reconocía un comportamiento de ese tipo durante las obras y funcionamiento de las carreteras México-Laredo, México-Morelia-Guadalajara, la carretera Internacional del Pacífico (Panamericana), y el ferrocarril La Junta, Chihuahua-Topolobampo, Sinaloa.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> *Id.*, ALMO, c. 282, lg. 26153, 26153; c. 292, lg. 26969; c. 348, lg. 32416; c. 350, lg. 32587; c. 351, lg. 32675, 32688; c. 366, lg. 33724, 33765; c. 375, lg. 34459; c. 377, lg. 34654, 34655; c. 378, lg. 34763, 34766; c. 379, lg. 34851, 34852, 34853.

## VI. EL INICIO DE UNA COORDINACIÓN PARA EL FOMENTO DEL COMERCIO EXTERIOR

Hacia fines de los años treinta, la política exterior de gobierno mexicano permitió remontar, en parte, el atraso secular del crecimiento del capitalismo en México. En la administración del presidente Lázaro Cárdenas, la política exterior reflejaría la posibilidad de avanzar por aquel camino de manera coordinada entre las instancias gubernamentales.

Esta nueva etapa dio comienzo cuando, casi tres años después de que la sre dejara de publicar el Boletín Comercial en 1935, esta secretaría editó una nueva publicación dedicada al fomento de la relación económica comercial, la *Revista del Comercio Exterior*;<sup>53</sup> en ella aparecieron los ya tradicionales reportes consulares que contenían información sobre el devenir de la economía mundial en el aspecto comercial.

Particularmente esta revista incluyó, además, secciones editoriales donde se expresaron diversos problemas. Uno de los temas que llamaron la atención de la revista en sus primeros meses fue la postura oficial en relación con propio fomento de las exportaciones. En torno a este tema se puntualizaba que la recién creada Comisión Nacional de Comercio Exterior, al estar constituida por un representante de cada uno de los actores involucrados —SRE, SEN, SHCP, el Banco Nacional de Comercio Exterior, así como integrantes de la iniciativa privada y de organizaciones sindicales— podía coordinar las acciones en la materia, y que tal organismo no representaba un "intervencionismo" estatal que violara "los principios clásicos" de libertad de comercio, más bien el objetivo de la Comisión Nacional de Comercio Exterior era:

remover los innumerables obstáculos, interiores y exteriores, oficiales y particulares, que se oponen al desarrollo de nuestro comercio internacional, y que provienen de una parte, de la situación anárquica que prevalece en el mundo de los negocios, puesto que ya no es una realidad

<sup>53</sup> La edición de *Revista del Comercio Exterior* ha sido posible rastrearla hasta 1947.



el libre juego de la oferta y la demanda, y por la otra, son el resultado de nuestra inexperiencia y manifiesta falta de organización como país exportador.<sup>54</sup>

La justificación de esta real intervención estatal se encontraba en "las medidas restrictivas y complicadas reglamentaciones" que los distintos países habían adoptado desde el inicio de la década de los años treinta, por lo que la pérdida de mercados de las exportaciones mexicanas crecía ante el avance de otras naciones.<sup>55</sup> De ahí que entre los problemas que más sobresalieron en los diferentes números de la *Revista del Comercio Exterior* figuraran los acontecimientos comerciales relacionados con las condiciones previas y durante la segunda guerra mundial en Europa, así como la inserción mexicana en la cooperación interamericana alrededor del panamericanismo.

Bajo el título "Si una puerta se cierra otras se abren",<sup>56</sup> se describió la cancelación de los mercados europeos para los productos mexicanos, y planteaba un moderado optimismo ante la apertura de los mercados estadounidenses y latinoamericanos. Esta relativa confianza en un mejoramiento en la situación económica latinoamericana fue presente a lo largo del tiempo, a pesar de que la mayoría de los informes consulares y reproducciones de opiniones de economistas de diversos países mostraban cierto escepticismo incluso antes de la generalización del conflicto. Por último cabe mencionar el significativo acento dado a la creciente regulación comercial internacional por parte del gobierno de los Estados Unidos de América,<sup>57</sup> situación que indicaba el estado real por el que atravesaba la relación comercial bilateral, más allá de la cantidad de expectativas oficiales. El optimismo solamente se llegaría a confirmar dentro un escenario de mayor regulación e intervención del gobierno

<sup>54</sup> *Revista del Comercio Exterior*, ix: 12, diciembre 1938, p.p. 11-12.

<sup>55</sup> *Revista del Comercio Exterior*, ix: 12, diciembre 1938, p. 5.

<sup>56</sup> *Revista del Comercio Exterior*, v: 2, julio 1940, p. 3-6.

<sup>57</sup> *Revista del Comercio Exterior*, vi: 2, febrero 1941, p. 4-14, 49-80; vi: 3, marzo 1941, pp. 9-18; vi: 8, agosto 1941, pp. 3-6.

estadunidense, más bajo los viejos esquemas del libre comercio. Si se abrió otra puerta, pero con un mayor número de cerrojos.

En México, las necesidades económicas que se presentaron paulatinamente desde el año de 1938 y la coordinación de fomento del comercio exterior, facilitaron la revisión continua de los métodos de trabajo de la misma promoción de esta actividad: cambio en la elaboración de informes de los consulados. Esta última transformación fue importante porque se inscribió en la dinámica de la cooperación interamericana ante la guerra. Una mayor clasificación de mercancías, la presentación de los informes de acuerdo con formatos desagregados y la reorganización de la propia oficina encargada de esta labor económica fueron el preámbulo a la intensificación de la relación económica con los Estados Unidos al año siguiente, 1941.<sup>58</sup>

Un cambio más impulsado desde 1938 se dio en la coordinación del aspecto fiscal. Esta tarea, especialmente llevada a cabo por la shcp, sufrió una renovación en lo referente a la Comisión de Aranceles. Dicha instancia existía desde inicios de los años veinte; ahí ya participaban representantes de otras secretarías de Estado. Sin embargo, a partir de la coordinación de las labores de fomento al comercio exterior, se tuvo que agilizar el cruce de información entre las diferentes dependencias. Con ello los consulados pudieron recibir y dar mucho más rápidamente información actualizada sobre cuotas de importación y exportación, niveles de tarifas arancelarias, impuestos, subsidios, etcétera.<sup>59</sup>

Este trabajo tuvo como antecedente una labor de análisis en la SHCP sobre el comercio exterior. En su nueva *Revista de Hacienda* (1937-1939), varios autores escribieron sobre historia de los aranceles; zonas libres de impuestos; impuestos a las exportaciones; experiencias de fomento al comercio exterior en Argentina, Estados Unidos y Polonia; equilibrio económico internacional; acuerdos clearing; bonificación de

<sup>58</sup> *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*,... 1941 B, pp. 521-553.

<sup>59</sup> *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*,... 1942, tomo II, p. 86.



derechos de importación, y una revisión continua del panorama económico mundial.<sup>60</sup>

Por otro lado, la Comisión Nacional de Comercio Exterior fue incrementando su trabajo con la intensificación de la segunda guerra mundial, y se transformó en el Consejo Nacional de Comercio Exterior (1941).<sup>61</sup> A la par se creó la Comisión México-Norteamericana de Cooperación Económica (1942) y varias coordinaciones con la función de negociar y resolver asuntos concretos, especialmente en la relación con los Estados Unidos de América,<sup>62</sup> que de igual manera estuvieron lideradas por la SRE. Con la experiencia adquirida pocos años antes, desde 1941, estas comisiones empezaron a abordar, en forma creciente, tanto la exportación de mercancías mexicanas, como la importación de bienes y capitales extranjeros. La importancia de esas instituciones estuvo sustentada en un progresivo análisis de la vida económica y política internacional, y la evaluación de la situación nacional. Esta forma de trabajo recayó en el personal diplomático mexicano, quien llevó a cabo esta doble labor de análisis.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> *Revista de Historia*, I: 3, septiembre 1937, pp. 15-28; I: 2, octubre 1937, pp. 17-26; I: 3, noviembre 1937, pp. 31-42; I: 4, diciembre 1937, pp. 3-8; II: 6, agosto 1938, pp. 3-8; II: 8, octubre 1938, pp. 39-44; III: 13, marzo 1939, p. 3-5 y 41-48; III: 14, abril 1939, p. 3-6; III: 15, mayo 1939, pp. 3-10 y 37-44; III: 16, junio 1939, 3-6; IV: 18, agosto 1939, pp. 91-94 y 105-112; IV: 21 y 22, noviembre y diciembre 1939, 293-294.

<sup>61</sup> *Revista del Comercio Exterior*, VI: 5, mayo 1941, p. 3-8; *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, op. cit., 1942, t. II, pp. 87-89.

<sup>62</sup> *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1943, t. II, pp. 118-121; Macouzet Noriega, Ricardo, 1979, pp. 43-84; Niblo, Stephen R., 1995, pp. 63-164.

<sup>63</sup> En el AHSRE existen los tradicionales informes diplomáticos que pueden ser correlacionados con las decisiones y acontecimientos que sirvieron de escenario al propio desarrollo económico internacional, ya que los funcionarios de la SRE protagonizaron muchas de las negociaciones comerciales, de deuda, inversiones, etcétera.

## CONCLUSIONES

La dinámica internacional en la que se inscribió la administración cardenista, además de las transformaciones de conceptos y prácticas del Estado, aconteció en la cosecha de la consolidación de la elite gubernamental mexicana, en cuyos frutos se encontró una tendencia a la normalización y modernización de las relaciones económicas internacionales, pese a la magnitud de la gran crisis general del capitalismo conocida como la gran depresión.

Claro que la importancia de la relación bilateral con los Estados Unidos de América registró una mayor dependencia mutua; aunque asimétrica, pueden confirmarse en este trabajo, innovaciones en las formas y elementos técnicos para la negociación. Pese a la enorme desigualdad material, el embajador Castillo Nájera, los diferentes funcionarios de la SRE y demás instancias del gobierno mexicano, alcanzaron a consolidar nuevos mecanismos que posibilitaron aquellos matices en la relación bilateral, como en la propia vida cotidiana de la elite mexicana. Es decir, este proceso fue uno más de los elementos que configuraron un nacionalismo capaz de explorar otras vías a la clásica relación de interdependencia fatal de las naciones periféricas, como la mexicana, con aquellas que parecían inmutables hasta entonces: los países poderosos, como el gran vecino del norte.