

EL COLEGIO DE MEXICO
CENTRO DE ESTUDIOS ECONOMICOS

TRABAJO DE INVESTIGACION PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN ECONOMIA

EL DESARROLLO INDUSTRIAL EN MEXICO
UNA PERSPECTIVA HISTORICA

René Villarreal Arrambide

Promoción 1969-71

Asesor: Profr. Gerardo Bueno

Revisor: Profr. Francisco Giner de los Ríos

EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE MEXICO:

UNA PERSPECTIVA HISTORICA

René Villarreal

ESTAS MEDITACIONES SON HIJAS DE MI AMOR A MEXICO... SIEMPRE HE QUERIDO DECIR LA VERDAD PORQUE SE QUE SOLO CON LA VERDAD SE SIRVE AL HOMBRE, QUE SÓLO CON LA VERDAD EL HOMBRE SIRVE DE VERDAD A LOS PUEBLOS...

LA HISTORIA DE MEXICO ES PARADOJA, COMO ES PARADOJICO EL PUEBLO MEXICANO. ES VERDAD, TIENE GRANDES DEFECTOS, PERO VIRTUDES MAS GRANDES TODAVIA. POR ESO, LOS QUE CONOCEMOS DE SU ACCION COLECTIVA TENEMOS FE EN LA FULGURACION DE SU DESTINO.

MAESTRO JESUS SILVA HERZOG

EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE MEXICO:
UNA PERSPECTIVA HISTORICA

INTRODUCCION:

CAPITULO I: ANTECEDENTES HISTORICOS

1. LA INDUSTRIALIZACION PROHIBIDA (DE LA COLONIA A LA INDEPENDENCIA; 1810).
2. LA INDUSTRIALIZACION INALCANZABLE: LA INEXISTENCIA DE CONDICIONES (1810-1880)
3. LA INDUSTRIALIZACION SUBORDINADA: EL MODELO DE ENCLAVE PRIMARIO EXPORTADOR (1887-1910)

CAPITULO II: EL PROYECTO NACIONALISTA Y LA RUPTURA DE LA ECONOMIA ENCLAVE.

1. LA ECONOMIA DURANTE LA REVOLUCION MEXICANA
2. LAS BASES DE UN NUEVO PROYECTO DE DESARROLLO
3. EL IMPACTO DE LA CRISIS DE 1929 EN LA ECONOMIA Y EN LA INDUSTRIA

CAPITULO III: LA POLITICA CARDENISTA Y EL ROMPIMIENTO CON LA ECONOMIA DE ENCLAVE

1. EL PROYECTO NACIONALISTA
2. EL PROYECTO POPULAR
3. EL PROYECTO ECONOMICO
4. SITUACION ECONOMICA DE MEXICO EN 1940

CAPITULO IV: LA INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES:
ESTRATEGIA, POLITICAS Y EVALUACION DEL PROGRESO
(1940-1982).

1. EVOLUCION Y CRECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA INDUSTRIAL EN EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA (1940-1980).
2. LA INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA: PRIMERA ETAPA (1940-1958). CRECIMIENTO CON INFLACION.
3. LA INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA: SEGUNDA ETAPA (1950-1970). CRECIMIENTO CON INFLACION.
4. LA DESUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y LA PETRODEPENDENCIA EXTERNA: TERCERA ETAPA (1970-1980).
5. EL AGOTAMIENTO DEL MODELO DE INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA Y LA CRISIS DE 1981-1982.

CAPITULO V: HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACION:
DE LA INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA A LA INDUSTRIALIZACION ENDOGENA Y EXPORTADORA.

1. LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL.
2. LA NUEVA ESTRATEGIA DE CAMBIO ESTRUCTURAL.
3. POLITICAS FUNDAMENTALES PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL.

CAPITULO VI: BALANCE Y PERSPECTIVAS A 75 AÑOS DE REVOLUCION.

CAPITULO IV: CONCLUSIONES.
BIBLIOGRAFIAS.

INTRODUCCION:

El análisis del desarrollo industrial de México es abordado en el presente ensayo desde una perspectiva histórica económica. El estudio parte desde la época colonial no porque se considere que desde ese período podemos hablar de industrialización o desarrollo industrial, sino porque nos permite confrontar, justamente, bajo una perspectiva histórica la existencia de un período de pre-condiciones necesarias para el despegue o revolución industrial en México al inicio de la Segunda Guerra Mundial. En el siglo pasado, había industria pero no un proceso de industrialización, entendido éste como el fenómeno donde la industria se convierte en el motor del crecimiento.

Setenta y cinco años de Revolución y ciento setenta y cinco años de Independencia han modelado una sociedad particular que es necesario entender en sus especificidades. Hemos sido capaces de conducir un proyecto nacional propio que debemos exponer en su lógica interna y en sus potencialidades. Se ha dicho que uno de los principales síntomas del subdesarrollo es la importación de modelos sean éstos promotores del cambio o apologetico del status quo. México lejos de ello, llevó a cabo la primera revolución social de este siglo, forjando con la lucha ciudadana y el talento y determinación de sus dirigentes su propio proyecto de Nación. Proyecto que

no mostró su efectividad para crecer sostenidamente en los últimos 150 años y que requiere para avanzar a una etapa superior de una nueva estrategia integral de cambio estructural.

El presente trabajo ha sido dividido en cuatro grandes capítulos: El primero de ellos abarca el período comprendido de la Colonia a la Independencia y Revolución; en el segundo y tercer, que va de 1910 a 1940, se analizan el proyecto nacionalista y la ruptura de la economía de enclave, enfatizando los aspectos fundamentales del proyecto revolucionario que permitieron conducir el proceso de industrialización en México. Finalmente, el cuarto capítulo, se aboca al estudio de la estrategia de industrialización seguida a lo largo de 40 años.

Este capítulo analiza la primera y segunda etapas del proceso de industrialización de sustitución de importaciones, sus características generales y particulares, la política económica que favoreció su desarrollo y consolidación y el agotamiento y límites de la estrategia para garantizar un proceso de crecimiento e industrialización sostenidos en los ochentas.

En un segundo momento se aborda el fenómeno de la desustitución de importaciones y el surgimiento del fenómeno de la petrodependencia externa, en el decenio de los setentas, diferenciándolo claramente de lo que constituye una economía petrolizada.

Finalmente, se plantean los principales lineamientos de la estrategia de cambio estructural para la industria y el comercio exterior.

El trabajo concluye con un balance y plantea las principales expectativas para el siglo XXI, derivadas de un proyecto nacional en evolución.

1. LA INDUSTRIALIZACION PROHIBIDA: DE LA COLONIA A LA INDEPENDENCIA

1.1 La Organización Colonial: Una Economía para la Explotación

El estudio de la economía colonial mexicana no puede dejar de lado la importancia que en su definición adquiere la --preeminencia de un sistema de dominio político, mismo que impuso modalidades particulares a su funcionamiento interno y a sus relaciones con el exterior.

La conquista condujo una redistribución total de los factores productivos en beneficio de la Corona Española, propietaria del Nuevo Mundo, y la dominación de un sector social sobre los demás, avalada por el poder político.

Una vez que la concentración y articulación de los factores productivos objetivos y subjetivos se consolidó, gracias a los repartos de tierras; mercedes reales para la explotación de las minas y otros productos, encomiendas y repartimientos, se imprimió una nueva dinámica a la actividad productiva y se generaron nuevas formas de relaciones sociales. La concentración de los factores productivos se desarrolló en función a la identidad propietario-español. La legislación colonial tuvo por objeto consolidar esta nueva relación.

El principio jerárquico basado en la diferenciación étnica, constituyó la premisa de instituciones como la encomienda y el repartimiento, el que sostuvo las relaciones productivas, el intercambio no equivalente y la división del trabajo.

Durante los primeros dos siglos de colonización, los españoles desarrollaron un fuerte sector minero que sostuvo a la economía metropolitana y su posición internacional en Europa Occidental; asimismo, la hegemonía de la producción de plata, su papel estratégico y la exigencia de exportarla en grandes cantidades y a precios relativamente moderados, condicionó la articulación de las diferentes actividades productivas al interior de la Nueva España.

La acción del Estado para promover la extracción de plata y su beneficio, a través de precios controlados en el azogue, en los productos básicos para la población trabajadora y de los animales de trabajo, fue determinante y condición de una producción floreciente. Las autoridades políticas regularon el intercambio entre los distintos sectores económicos en beneficio del principal producto de exportación latinoamericano y los términos internacionales de este mismo intercambio. *

* El monopolio del intercambio comercial entre España y las Indias, lo tuvo Sevilla, privilegio extendido más tarde a Cádiz y, en el siglo XVIII a otros puertos.

Las relaciones de los países de América con Europa y Asia se dieron mediadas por una situación colonial que en el plano internacional se manifestaba en el control de los mercados, del cual la Corona se favorecía.

El pacto colonial madurado durante los siglos XVI y XVII bajo estas directrices económicas y políticas en las relaciones mundiales comenzó a transformarse en el siglo XVIII. La preeminencia comercial y manufacturera de Inglaterra debilitó el pacto colonial y obligó a abrir las puertas de América Hispana al comercio libre.

La decisión de la metrópoli de asumir un nuevo papel frente a la economía colonial, cuya expresión fueron las reformas al sistema comercial introducidas en 1778-1782 que establecieron el libre comercio con las Indias, fue el resultado de una serie de transformaciones económicas, políticas y sociales en Europa y América que constituyeron el prólogo a un nuevo sistema de relaciones internacionales: La Revolución Industrial en Inglaterra, la Independencia de Estados Unidos, la Revolución Francesa y las primeras guerras de Independencia.

Un nuevo papel fue asignado a las colonias: el de ser mercados consumidores de los productos metropolitanos; sin embargo, estas reformas alcanzaron un éxito limitado

ya que la metrópoli española no tenía el suficiente vigor económico como para asumir el rol de proveedora de los productos que demandaban las colonias. El nuevo pacto colonial fracasó sustancialmente porque mediante él, España sólo logró transformarse en onerosa intermediaria entre sus indias y las nuevas metrópolis económicas de la Europa Industrial. 1/

La consolidación del capital industrial en los países europeos corrió paralelamente a una necesaria extensión del mercado mundial en la segunda mitad del siglo, y fue acompañada, también, de una continua degradación de las condiciones económicas de los trabajadores de los países latinoamericanos.

1.2 Las Manufacturas en la Nueva España y los Obstáculos a su Desarrollo

A mediados del siglo XVII la producción de plata en Nueva España redujo sustancialmente su ritmo de crecimiento y el comercio con la metrópoli se vió constantemente afectado. Este decaimiento de la actividad minera y comercial se inscribió en un período de "crisis" europea y de grandes guerras.

1/ Halperin Donghi, Tulio: Historia contemporánea de América Latina Alianza Editorial (El Libro de Bolsillo No. 192) 5a. ed., España 1977, 0.19-20

La transformación radical de las fuerzas productivas y la organización de la economía en los años anteriores a la "crisis del siglo XVII crearon una plataforma al desarrollo de nuevas actividades. La explotación de los minerales y su beneficio, y la demanda de los españoles de ciertos productos alimenticios, favorecieron la aparición de nuevas ramas de actividad con sus herramientas y técnicas correspondientes.

Desde los primeros años de la Colonia se inició la elaboración de harina de trigo, azúcar, cueros, sebo, velas, vidrio, loza, etc., y aparecieron nuevas ramas como la panadería, sastrería, calafateo de navíos así como otras actividades cuyos productos se destinaron a la exportación.*

Se conformó en la Colonia un mercado interno que debía ser abastecido. En el siglo XVII, merced al aflojamiento de los lazos comerciales entre la metrópoli y sus colonias se estimuló la producción de manufacturas en América. La baja del comercio, a partir de 1620, fué también resultado de una relativa autonomía de México respecto a la compra externa de algunos productos como los alimentos y los textiles; de hecho, ya hacia 1604 sólo en 3 ciudades de la Nueva España, México, Puebla y Tlaxcala, había cerca

* En el siglo XVII existían en la Nueva España, 100 establecimientos manufactureros para la preparación del añil. Ver, Semo, Enrique: Historia del capitalismo en México, Ed. ERA, Ga. ed, México, 1977, p.35.

de 80 obrajes textiles con una ocupación promedio de 50 a 60 trabajadores 2/, empleando los más grandes hasta 120 y cuyos productos se exportaban hacia el sur del Continente y a Filipinas.

Asimismo, se estima que a principios del siglo XVII en Nueva España había de 50 a 60 ingenios que producían, anualmente, entre 3,000 y 5,000 toneladas de azúcar.

La tendencia hacia la autarquía económica de las colonias y las restricciones impuestas por la Corona al crecimiento económico de la Nueva España, motivaron un cierto grado de autonomía política e importantes disturbios entre 1620 y 1664. 3/

Sin embargo, la actividad manufacturera no pudo desarrollarse a plenitud. Entre otros, cuatro fueron los principales factores limitantes a su crecimiento y desarrollo; factores dependientes y mutuamente condicionantes resultado de la organización económica-social y política de la Colonia. En primer lugar, dominada la actividad económica por el intercambio con el exterior, la producción manufacturera, que se comerciaba al interior, autolimitó su desarrollo. Esta situación favoreció el predominio del capital

2/ Israel, J.I.: "México y la 'crisis general' del siglo XVII" en Florescano, Enrique, (comp.): Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1500-1975) F.C.E., México, 1979, p.132.

3/ Ibid, p.140

comercial sobre las actividades productivas, gracias a la organización de la economía novohispana y al papel que desempeñó dentro del mercado mundial, que motivó la constante transformación de una serie de productos de origen y destino locales en bienes exportables, principalmente oro y plata. El capital comercial se constituyó en el motor dinámico de la economía, organizando la producción y la demanda del mercado.

Durante el período colonial encontramos una gran cantidad de obrajes y talleres artesanales, principales figuras económicas destinadas a la producción manufacturera, financiados por los comerciantes; éstos compraban la producción de trabajadores independientes y organizaban a un número creciente de obreros domiciliarios. De esta forma, el capital comercial no fue invertido directamente como capital en la producción sino que se limitó a organizarla para su venta en el mercado novohispano. Dicha supremacía del capital comercial sobre las actividades productivas en Nueva España, condujo y fortaleció la articulación con la economía europea, principalmente con los centros más desarrollados: Inglaterra, Francia y Holanda, a través de España.

Asimismo, el capital usurero, controlado principalmente por la Iglesia, que pudo haberse convertido en fuente de financiamiento para la producción manufacturera, sirvió a

otros fines: la concentración de tierras y el financiamiento de los enormes gastos administrativos y militares de la Corona.

En segundo lugar, de los obstáculos al crecimiento cualitativo de los obrajes en la Nueva España, uno de los más importantes fue el relativo a la libre concurrencia y disposición de la mano de obra. Desde 1624, se dictaron diferentes reglamentos que relevaban a los indios del trabajo en los obrajes, aunque lo hicieran voluntariamente y estuvieran bien pagados.

El salario, en términos generales, aunque estaba legalmente considerado, no constituyó para la mayoría de la población el recurso único de sobrevivencia. La población indígena se mantuvo unida a la tierra, gozando de su usufructo, aún cuando formalmente no pudiera ser su propietaria.

Por otro lado, los indígenas eran los únicos que podían practicar libremente cualquier oficio, sin poder llegar a ser maestros, y ser dueños de sus instrumentos de trabajo.

Las medidas legales adoptadas para proteger a los indígenas se contraponían a las condiciones objetivas de la economía novohispana, en donde la principal fuente de fuerza de trabajo se encontraba precisamente en la población nativa.

Las condiciones de trabajo y la captación de la fuerza de trabajo en los gremios y talleres artesanales generó una situación ventajosa para estos establecimientos que frenó la instalación de otras empresas. Las posibilidades para fundar un taller artesanal libre, por ejemplo, estaban en función de la competencia de un artesanado esclavo, utilizado y protegido por los influyentes gremios.

En tercer lugar, la legislación relativa al desempeño de los obreros y talleres artesanales se constituyó en dique al progreso, en todos los órdenes, de estos establecimientos.

La artesanía estaba rigurosamente reglamentada a través de una serie de ordenanzas que institúan su forma y grado de operación. Estas ordenanzas fueron redactadas con el propósito de evitar la competencia desleal y organizar las condiciones de trabajo para garantizar una absoluta igualdad respecto a los otros talleres del mismo oficio. Las ordenanzas eran elaboradas por los gremios, aprobadas por el Ayuntamiento de México y confirmadas por el Virrey.

Todos los artesanos debieron agruparse en gremios para poder ejercer su respectivo oficio.

Las normas gremiales comprendían tanto factores de calidad, como permisos de instalación, jerarquías, "prueba de sangre" volumen y técnicas de producción, así como la prohibición

a reinvertir las utilidades en el incremento de la producción. La violación a los reglamentos podía ser castigada hasta con la muerte. Además, estaba prohibido que se explotasen diversas artes u oficios en la misma empresa y que el artesano obtuviera título de maestro en más de un oficio o perteneciera a varios gremios. 4/

La condición racial para la instalación de talleres artesanales, así como los límites técnicos y de volumen a la producción limitó el ejercicio de los oficios a un reducido número de artesanos obstaculizando la inversión en la producción.

Aún así, la reacción contra la organización gremial no se dió en forma articulada y sistemática sino hasta finales del siglo XVIII; en 1790 fueron suprimidos por el Estado. Sin embargo, ya desde mediados de ese siglo, la denuncia contra la violación de los estatutos de los gremios y los obrajes fue una constante.

Ya en el siglo XVIII, existía una unidad productiva con características diferentes a los obrajes y talleres de los siglos anteriores; esta nueva unidad contenía elementos embrionarios del taller o fábrica capitalista.

4/ Carrera Estampa, Manuel: Los Gremios Mexicanos, citado por Semo, Enrique: La Historia del capitalismo en México, Ed. Era, 6a. ed., México, 1977, p.162.

La Corona española no prohibió, salvo excepciones como el de la seda en el siglo XVI, el desarrollo de las manufacturas. Su actitud hacia estas actividades nunca fue tan rigurosa.

Las limitaciones a su desarrollo provinieron esencialmente, de las reglamentaciones al trabajo.

"Aún cuando los obrajes no fueron prohibidos, nunca gozaron de la protección estatal sin la cual la victoria de la industria hubiera sido imposible en Inglaterra, Holanda, etc.

"La Corona hizo poco para transformar a las colonias en mercado protegido para la industria de productos textiles de consumo masivo de la metr^opoli y el desarrollo de los obrajes en América en la mitad del siglo XVI contribuyó, sin duda, al temprano eclipse de la industria textil española que en el período de su auge no contó con el "invernadero" de un mercado colonial." 5/

Los obrajes estuvieron igualmente regimentados. El número de manufacturas y su localización territorial */estaban restringidos. Los precios de sus productos estaban controlados por las autoridades.

La diferencia principal entre los talleres artesanales y los obrajes residía, principalmente, en la organización interna del trabajo. Mientras que en los primeros las funo

5/ Semo, Enrique, op. cit p. 118

*/ No se permitía su instalación, por ejemplo, en los pueblos de indios para evitar abusos.

ciones estaban divididas en razón a la pericia de los trabajadores. (Aprendices, oficiales y maestros) y rígidamente diferenciadas sus actividades, el obraje contaba con un número grande de trabajadores "no especializados" que realizaban funciones complementarias en el proceso. Ambos, el taller y el obraje, basaron su producción en el trabajo manual, aunque en algunas ocasiones utilizaron la fuerza motriz del agua y ciertas máquinas.

Las principales disposiciones dictadas para los obrajes en el siglo XVIII contemplaban, en primer lugar, la abolición de los obrajes cerrados; la prohibición de vender o aplicar reos al servicio en estos centros; el pago del jornal en plata, prohibiéndose que se hiciera en tlacos o especie y se ejerciera presión sobre los jornaleros para que compraran sus artículos en la tienda del obraje; la proscripción del empeño de los indios por más de 4 meses y por 2/3 máximo de su salario; la disposición de contratar trabajadores por jornal o por tarea, previamente acordado los montos correspondientes; la prohibición de aceptar mujeres jóvenes y solteras sin el consentimiento de sus padres; la reglamentación de la jornada laboral y el pago de horas extras; la prohibición para imponer castigos a los jornaleros por delitos cometidos en el obraje, etc., así como las sanciones

aplicadas a los dueños de los obrajes por contravenir estas disposiciones. 6/

No obstante las prescripciones dictadas para su funcionamiento, los obrajes y talleres artesanales tuvieron una producción de magnitudes significantes. */

A pesar de que el criterio oficial en el siglo XVIII era opuesto al fomento de las actividades industriales en las colonias, se puede apreciar un considerable crecimiento de las mismas. No puede decirse que la Corona las fomentó ni que impulsó una política de "sustitución de las importaciones" que inundaban los mercados latinoamericanos, pero en algunas ocasiones incluso estimuló su creación y la Corona llegó a realizar inversiones directas en la manufactura.

Las industrias de hilados y textil llegaron a alcanzar un estado de prosperidad; hasta 1806 las industrias de lana y algodón de Puebla y Querétaro empleaban a varios miles de trabajadores y la provincia de Guadalajara comenzó a desarrollar una nueva gama de textiles. La forja y los traba

6/ Chávez Orozco, Luis: Los Salarios y el Trabajo en México durante el siglo XVIII, CEHSNO (cuadernos obreros No. 23), 2a. ed., México, 1978, p. 81-93.

*/ Según Sergio De la Peña (La formación del capitalismo en México p. 60) la producción de los obrajes ascendía a 7 u 8 millones de pesos de un total manufacturero probable de 30 millones en el siglo XVIII. Agustín Cué Cánovas (Historia Social y Económica de México, p. 83) asigna 7 u 8 millones de pesos anuales a toda la producción manufacturera a fines del período colonial.

jos de platería fueron actividades con un importante desarrollo; asimismo se fundaron varias tenerías.

Producto de este auge, fué la protección que la Corona brindó también a las invenciones, tanto de maquinaria como de procedimientos; sin embargo, este aliento no fue de ninguna manera suficiente como para provocar la sustitución del trabajo manual. Este continuó siendo el sostén del crecimiento de la producción en el siglo XVIII y principios del XIX.

Finalmente, el otro factor limitante al desarrollo manufacturero lo fue el estrecho y fragmentado mercado interno, dependiente de los ciclos de expansión y retroceso de las actividades comerciales y mineras.

El desarrollo de las manufacturas de la Nueva España enfrentó serias dificultades al no tener la producción una demanda suficiente en el reducido mercado interno; éste se circunscribía regionalmente y en atención a la demanda de los centros mineros */, y estaba limitado también por una

*/ El desarrollo de los textiles en Puebla se vió bruscamente interrumpido cuando el eje de la explotación minera pasó al norte del país y favoreció el desarrollo manufacturero de Querétaro y Guadalupe, principalmente.

serie de medidas jurídicas que frenaban su expansión: la separación formal entre la República de los Indios y los españoles, las normas derivadas del principio jerárquico basado en la diferenciación étnica, etc. **/

Otros elementos trababan la expansión del mercado interno: la incipiente división del trabajo a nivel general; la autosuficiencia de algunas unidades productivas, el pago de tributo en trabajo, el pago del trabajo en especie o con monedas de circulación local, etc. (en Nueva España se acuñaba gran cantidad de monedas, pero eran artículos de exportación).

En síntesis, más que una prohibición legal al desarrollo de las manufacturas en la Nueva España, la ausencia de un capital productivo; la existencia de una mano de obra ligada aún a sus medios de producción y legalmente protegida; la legislación colonial a los obrajes y talleres artesanales, y la estrechez del mercado interno, fueron los factores inhibitorios al desarrollo cualitativo de las manufacturas.

**/ Así, por ejemplo, los indios tenían prohibido usar el traje español y endeudarse por una cantidad superior a los 5 pesos.

Estos elementos contenedores del progreso de las manufacturas novohispanas, sumados a una especialización de la economía en la exportación de productos primarios y a la generación de una dinámica económica internacional que fortaleció a los centros productores y exportadores de manufacturas condicionaron la inserción de la economía mexicana en el mercado mundial y su organización y funcionamiento interno una vez que hubo accedido a la vida independiente.

En estas condiciones, la producción manufacturera de la Nueva España no fue capaz de resistir las presiones ejercidas por las metrópolis industriales y comerciales para la apertura de los mercados coloniales a los bienes manufacturados producidos por la Revolución Industrial. Sin embargo, en el corto plazo, la guerra de Independencia desorganizó la industria más rápidamente que cualquier importación de telas británicas baratas.

2. LA INDUSTRIALIZACION INALCANZABLE (1810-1880): LA INEXISTENCIA DE CONDICIONES.

En los primeros años de este período, 1810-1821, se desarrolló el proceso de Independencia; a consecuencia de éste, el país se encontraba destruido y desarticulado: la minería, fuente de su antigua riqueza, estaba paralizada; el comercio exterior sujeto a las potencias económicas de la época; una balanza comercial desfavorable; las principales áreas agrícolas gravemente afectadas por la contienda; los obrajes y talleres de manufacturas baratas duramente castigadas por la invasión masiva de manufacturas inglesas y norteamericanas; finalmente, una grave deuda externa, pesada carga que atentaba contra la propia nacionalidad mexicana.

Derivado de su debilidad política, los gobiernos de este período en vez de imponer un nuevo programa aceptaron condiciones económicas dadas. Los grupos gobernantes de los primeros años de vida independiente de nuestro país no plantearon soluciones de política económica distintas a las del período colonial; las alcabalas y las aduanas se constituyeron nuevamente en la fuente más importante de ingreso para el erario público.

No se terminó tampoco con los monopolios estatales. Al margen de las ideas en favor o en contra de la libertad

de comercio, los gobiernos de la época impusieron altos aranceles a las mercancías extranjeras que entraban al país. En la minería, dada la carencia de capitales, se recurrió al capital extranjero.

Durante este período el inestable equilibrio entre las fuerzas políticas se caracterizó por un vacío de poder que se resolvía en luchas entre oligarquías regionales y entre éstas y las centralistas, entre los partidarios del liberalismo y los del conservadurismo, entre los promotores del proteccionismo y del libre cambio. La mayor parte de las veces estas luchas fueron resueltas por el Ejército, que en este período jugó un papel relevante en la vida nacional.

Durante este gran período se definen claramente dos corrientes antagónicas: por un lado, los poderosos comerciantes y hacendados que pretendían gozar de las ventajas del libre comercio para obtener mayores ganancias comerciales y disponer de bienes más baratos y mejores. Por otro, un grupo económico naciente, interesado en estimular la industria nacional así como la intervención del Estado. El conflicto de la post-independencia en materia de desarrollo económico se desarrolló entre el libre comercio vs. la protección, el comercio vs. la industria, liberalismo vs. conservadurismo.

Para evaluar este período, resulta conveniente analizar el proyecto de desarrollo desde el punto de vista que sobre política económica sostenían los sectores en pugna: doctrinaria versus pragmática, al margen de la filiación y práctica política de sus exponentes.

El enfoque doctrinario mantenía una estricta adhesión a la teoría económica liberal.

Se manifestaba hostil y contrario al monopolio, particularmente el de la Iglesia, y a la idea de fomento, dado que encerraba la "manipulación" gubernamental de la economía y era nocivo para el verdadero progreso. 7/

La libertad de comercio, de acuerdo con este enfoque, requería un nuevo Estado.

Los principales logros que se promovieron bajo este enfoque fueron el Decreto del 15 de diciembre de 1821 con el que se abrieron los Puertos de México a los barcos y artículos extranjeros, conforme a un arancel de 25% ad valorem. Esta medida desató una violenta respuesta por parte de una fuerte corriente que rechazaba la inserción de México en el con-

7/ Hale A, Charles: El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853, Siglo XXI Editores, México, 1978, p.267

texto internacional como país productor de materias primas. En 1824 este arancel se modificó en buena medida debido a las presiones que ejercieron los talleres artesanales y los obreros; en noviembre de 1827, el presidente Guadalupe Victoria decretó una ley que estableció gravámenes ad valorem del 40% a todos los artículos.

Como respuesta a la lucha que las industrias artesanales emprendieron para que se protegiera su desarrollo, en 1829, al asumir la presidencia de la República, Vicente Guerrero afirmó "...la aplicación bastarda de principios económicos y liberales y la considerable amplitud dada al comercio exterior agravaron nuestras necesidades". 8/

Este enfoque liberal doctrinario del desarrollo económico se concretó entre 1830 y 1834 como parte del movimiento anticorporativo y secularizador de la reforma. Sin embargo, la reforma de 1833-1834 fué una iniciativa truncada, que influyó de forma marginal en la política económica. Los supuestos económicos básicos de esta reforma abortada eran: México es, por naturaleza, una nación agrícola y minera; las propiedades desamortizadas de la Iglesia deben fortalecer a los propietarios rurales; la tierra es la fuerza de riqueza en una sociedad rural y el propietario de la misma

8/ Citado por Hale A, Charles: op.cit., p.264

el elemento económico central.

Hasta 1847, el liberalismo doctrinario se vió obligado a ceder ante la opuesta concepción pragmática.

El enfoque pragmático del desarrollo económico se vinculó estrechamente a los intereses de los hombres de empresa de la época, atendiendo más a la tradición y a la experiencia heredada de la época colonial.

La tesis manejada por los pragmáticos para alentar las manufacturas establecía la necesidad de aranceles protectores pero no prohibitivos, así como la libre entrada de maquinaria comprada en el exterior.

Durante el decenio de los 20's las diferencias entre doctrinarios y pragmáticos eran todavía sutiles. Hacia 1830, las divergencias se pusieron de manifiesto: siendo Ministro de Relaciones Lucas Alamán anunció un plan gubernamental de fomento a la industria moderna en campos seleccionados; atacó el sistema puramente prohibitivo y argumentó que era necesario, para fomentar la actividad industrial, una población abundante, capitales suficientes y maquinaria adecuada.

En octubre de ese año se decretó una ley que dispuso el establecimiento de un Banco de Avío para el fomento de la industria nacional. Se pensaba que bajo la protección arancelaria, con el apoyo financiero y el estímulo del Estado, sería factible el desarrollo de industrias básicas, principalmente textiles. El Banco de Avío pretendía ser una fuente gubernamental de inversión para desarrollar la industria con normas modernas: era un estímulo inicial a los interesados en invertir en la industria, no pretendía excluir los intereses extranjeros y, al parecer, recurrió al dinero del gobierno en virtud de la carencia de capitales privados. 9/

El Banco de Avío tuvo serias resistencias y agudos ataques por parte, por un lado, de los artesanos y de los liberales doctrinarios, por otro. Asimismo, el Banco enfrentó una serie de obstáculos que, además de los políticos, se relacionaron con las malas decisiones de inversión para el caso de algunas industrias, la inviabilidad de algunos proyectos apoyados, el favoritismo para el otorgamiento de créditos, la inseguridad en factores internos como el transporte, el engorroso sistema aduanal y la inseguridad y anarquía generadas por las frecuentes guerras civiles. El Banco tuvo que ser liquidado en 1842 ante la suspensión de aportación de fondos del Estado.

9/ Ibid, p.277

A pesar de todo, el Banco de Avío tuvo éxito inicial ya que apoyó el establecimiento de 29 industrias durante sus doce años de gestión, amén de la valiosa experiencia que significó en el proceso de desarrollo de la industria del país.

El cierre del Banco de Avío no supuso la cancelación de la política proteccionista para la industria: en diciembre de 1842 se constituyó la Dirección General de Industrias, misma que buscó aglutinar a propietarios, administradores y empleados de empresas industriales, así como agricultores y ganaderos productores de materia prima. Pretendía articular el fomento a la industria y el de las actividades agropecuarias e integrar y proporcionar a las autoridades superiores toda la información necesaria para conocer el estado de esta actividad, los motivos de su decadencia y las medidas que podrían encauzar su desarrollo.

A pesar de los esfuerzos emprendidos por los exponentes del enfoque pragmático para desarrollar la industria, el panorama nacional era francamente adverso a una industrialización sostenida, debido, entre otras razones, a la constante perturbación de mercados de bienes y factores, y a la falta de infraestructura mínima para estimular la

producción y el intercambio. 10/ Pero, sobre todo, a la inestable situación política caracterizada por la pugna de caudillos militares que no permitían la consolidación de proyectos e instituciones que posibilitaran la construcción de una base formal para impulsar un proceso de industrialización.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, como resultado de los efectos que la Revolución Industrial tuvo en los países avanzados, se conformó "un nuevo pacto colonial" 11/, que para México significó un período de crecimiento basado en la vinculación a los mercados internacionales y los capitales extranjeros, y una articulación más efectiva al mercado mundial, a través de la especialización en la producción de materias primas y la importación de productos manufacturados.

Nuestro país emprendió la transición al capitalismo a través de un proceso de transformación que tuvo como eje la Reforma liberal, por medio de la cual se rompió con las bases más importantes del sistema colonial.

10/ De la Peña, Sergio: op.cit., p.105

11/ Cardoso, Ciro: México en el siglo XIX. Estructura económica y social. México, 198, p.49.

La diferencia central entre este período y el anterior fue la crisis en el proceso de transición hacia estructuras típicas de un crecimiento capitalista dependiente, crisis manifestada a nivel político en el enfrentamiento directo y decisivo entre los bloques liberal y conservador.

La reforma liberal mexicana se planteó en forma conflictiva ya que las fracciones progresistas emergentes, capaces de organizar en torno suyo una economía nacional más apta para responder a la demanda de productos primarios en el mercado mundial, debieron romper previamente la resistencia de estructuras de interés coloniales: ello significó abandonar la dudosa alternativa de desarrollo basado en el crecimiento de la industria. La reforma liberal, desde un punto de vista económico significó un reordenamiento profundo de las estructuras del país para posibilitar la producción en gran escala de productos exportables.

El sector social que resultó triunfante durante este período, aceptó su ubicación como productor de materias primas en la división internacional del trabajo. Los intereses industriales dejaron de contar con la política proteccionista del gobierno. Se sentaron las bases para el crecimiento capitalista y se abrió una nueva fase de

transformaciones y reformas institucionales que posibilitaron la gestación del proyecto de "crecimiento hacia afuera".

En 1857 se expidió la Ley Lerdo o Ley de Desamortización, dirigida a movilizar gran parte de la propiedad rústica, que tuvo como resultado la concentración de la tierra en un reducido grupo de negociantes, latifundistas, agiotistas, prestamistas o usureros, comerciantes extranjeros y profesionistas liberales. En sentido inverso a los propósitos de los reformadores liberales, fue la realidad estructural y la fuerza de las fracciones de propietarios lo que decidió realmente el curso concreto de las reformas: se fortalecieron las grandes haciendas, se incrementó la especulación inmobiliaria favoreciendo el desarrollo del capital comercial y, por último, los ingresos obtenidos por el Estado, resultantes de los impuestos cubiertos por el traslado de propiedades, se destinaron a financiar la Guerra de Reforma, cancelando su destino a la promoción del desarrollo económico.

Sin embargo, las reformas posibilitaron el inicio de la superación de la crisis orgánica, sentando las bases para conformar un sólido bloque de propietarios. Asimismo posibilitaron la "unificación de los terratenientes con las fracciones comerciales ligadas al comercio interior y ex-

terior, iniciándose con esto la formación del nuevo eje de poder que requiere una economía agro-exportadora." 12/

De una lucha de facciones con intereses bien definidos pero sin un programa articulado se transitó a un enfrentamiento radical entre quienes pensaban y querían un Estado secular y democrático y quienes buscaban establecer un Estado apoyado en las corporaciones tradicionales y mantenedor de sus privilegios.

La Constitución de 1857 y el resto de las Leyes de Reforma posibilitaron la separación del Estado y la Iglesia; la reducción del poder espiritual sobre las masas; la libertad de enseñanza, de pensamiento y de imprenta; la supresión de fueros, el aumento del poder del Estado laico y la reducción de la fuerza de las corporaciones militares y eclesiásticas.

Restaurada la República y concentrado el poder político en manos del Ejecutivo, la batalla que enfrentaron los liberales gobernantes fue la de organizar y consolidar económica y administrativamente el gobierno: se uniformó el régimen hacendario de los Estados con el de la Federación,

12/ Ibid, p.80

limitando la facultad de los primeros para gravar ramos destinados a la segunda; se establecieron medidas para suprimir las alcabalas; se redujeron los gastos destinados al ejército y se negoció con éxito la deuda pública.

Los avances de reorganización administrativa y los logros en la política hacendaria no pudieron repetirse en los demás sectores de actividad económica: en el caso de la industria textil, la más desarrollada en esa época, los altos aranceles existentes y, contradictoriamente, el espíritu libre-cambista de la Constitución del 57, abrieron las puertas al contrabando de tejidos de algodón y lana, cuyo volumen y precio quebrantaron la existencia misma de esta actividad industrial. 13/

En este período y con excepción de los esfuerzos realizados por Estevan de Antuñano en Puebla, de Lucas Alamán y de pequeños empresarios en Guadalajara, el Bajío y la capital de la República, el gobierno no mostró interés real en promover la industrialización. La administración de Juárez delineó una política abierta impulsora de los empresarios privados estimulando la agricultura, los transportes, el comercio y la minería, dejando relegada precisamente a la industria.

13/ Florescano, Enrique y Ma. del Rosario Lanzagorta: México en la Época de Juárez, Ed. SECOM, p.97.

A partir de 1856 se abandonó, en principio, el proteccionismo en favor de políticas económicas liberales. En 1862 se abolió completamente el sistema de prohibiciones a la importación, coincidiendo con el aumento de impuestos a la planta industrial, lo que ocasionó que las fábricas cambiaran rápidamente de manos y que el capital extranjero se retirara de esta actividad temporalmente. A pesar de ello, la industria subsistió e incluso creció, debido a dos factores: por un lado, a la madurez que ha había alcanzado y, por otro, a que pese al liberalismo predominante en la época los gobiernos mantuvieron fuertes tarifas a la importación para asegurar sus ingresos.

Por otra parte, en esta etapa, se dieron condiciones de diversa índole que imposibilitaron la alternativa de desarrollo económico basado en la industria: la constante perturbación política y la falta de estabilidad y continuidad en la implantación de programas económicos; el interés principal del gobierno en este período por resolver sus problemas de carácter político y militar; el crecimiento poco dinámico de la población que implicaba un mercado casi estancado; la pesada competencia del contrabando en detrimento de la industria local; el incipiente sector fabril moderno que dependía de manera absoluta de la importación de maquinaria y equipo y de tecnología extranjera; la falta de

infraestructura mínima para estimular la producción y el intercambio; las adversas circunstancias financieras; las variadas cargas fiscales a las que estaba sometida la industria, y al hecho de que los empresarios de la época no invirtieran sus ahorros en esta actividad buscando áreas más rentables.

Sin embargo, la razón más importante desde el punto de vista de la inexistencia de condiciones para impulsar la actividad industrial fue el hecho de que el nuevo Estado vinculó el desarrollo de la economía nacional al mercado mundial, a través de actividades ligadas a la exportación.

En las condiciones nacionales e internacionales del siglo XIX, no se podía plantear seriamente como alternativa viable, un desarrollo basado en el crecimiento industrial:

"de hecho, la alternativa no era tal y justo debe tomarse en cuenta al evaluar las opciones de la reforma liberal y de los regímenes posteriores, al abandonar el proteccionismo deliberado en favor de un modelo de crecimiento exportador". 14/

3. LA INDUSTRIALIZACION SUBORDINADA: EL MODELO DE ENCLAVE PRIMARIO-EXPORTADOR (1887-1910).

Los modelos políticos que se trataron de establecer en México en el siglo XIX se perfilaron en un programa delinea-

14/ Cardoso, Ciro: op,cit., p.165

do con mayor claridad hasta después de la Guerra con los Estados Unidos, cuando se convirtieron en banderas de acción de la lucha entre los grupos políticos. En el ámbito económico, los proyectos "liberales" y "conservadores", desde la perspectiva de la integración del mercado, no pudieron llevarse a cabo al no transformarse las condiciones estructurales de la economía.

Como se ha mencionado ya, la propuesta de desarrollo de los liberales giraba en torno a la aceptación de la división internacional del trabajo como norma de desarrollo y la consecuente especialización del país como primario-exportador.

Los conservadores enarbolaban la centralización del gobierno y el proteccionismo económico como la vía única capaz de garantizar un desarrollo autónomo y fuerte. Contra la división internacional del trabajo como cauce del desarrollo, los conservadores postulaban la necesidad de crear las condiciones económicas internas que propiciaran la industrialización a través de una transferencia de capitales del agro a la industria. Consideraban el desarrollo como un aumento de producción que no requería modificación de las estructuras sociales y económicas.

Los liberales, en cambio, tenían una dimensión política de su proyecto económico al conceptualizar la labor del Estado como fundamental para luchar contra los restos del sistema colonial que la milicia y el clero, principalmente, representaban. 15/

La consolidación del Estado sólo fue posible durante el Porfiriato debido al previo debilitamiento de la Iglesia durante la Guerra de Reforma y al dinamismo de la economía en la época. El ámbito de lo político se redefinió dentro del espacio social y a través de las prácticas sociales se empezó a dar una clara identidad al Estado.

Porfirio Díaz logró centralizar el gobierno y generó las condiciones para que se diera una alianza a nivel nacional entre hacendados, burguesía naciente y capital extranjero con el Estado; alianza de la que quedaron excluidas las clases populares y que caracterizó al Estado como autoritario. 16/

Esta alianza fue posible gracias al debilitamiento de los caciques locales frente al centro, la separación del poder político y militar, la sujeción de los poderes legis-

15/ Cfr. Luis Alberto de la Garza: "Algunos problemas en torno a la formación del Estado Mexicano en el Siglo XIX" en Estudios Políticos, El Estado Mexicano en el Siglo XIX, Vol. 2, abril-junio de 1983, #2, pp.15-26.

16/ Paz Consuelo Márquez Padilla: "Construyendo un Estado: alianzas y compromisos" en Estudios Políticos, op.cit., pp.45-53.

lativo y judicial frente al Ejecutivo, el fortalecimiento de un ejército federal, la imposición de un proyecto nacional que subordinaba e integraba los proyectos locales y la conformación de un mercado interno.

La estrategia económica durante el Porfiriato consistió en atraer la inversión extranjera y ampliar e integrar el mercado nacional. Para lograr lo primero se tomaron una serie de incentivos monetarios, de fortalecimiento del comercio exterior, subsidios y abolición de leyes contrarias o restrictivas de la inversión foránea.

Esta estrategia se vió favorecida con la expansión internacional del capitalismo, que viraba hacia la exportación de capital desplazando a las mercancías como principal producto de penetración en los mercados y hacia la fusión del capital industrial y el bancario, elemento fundamental que generó los grandes excedentes de capital para la exportación.

La política gubernamental de este período se orientó así, en forma decisiva, a un crecimiento económico íntimamente asociado a los capitales extranjeros y del todo conforme a la exportación de materias primas (productos agrícolas minerales) mediante la consolidación de un complejo minero ferrocarrilero-agrícola de exportación controlado por la

inversión extranjera, predominantemente ingleses y norteamericana.

Por otro lado, aún cuando la red ferroviaria estaba trazada para comunicar a los centros productores de mercancías para la exportación con los puertos y la frontera, la construcción de esta infraestructura férrea permitió la configuración de un mercado nacional. Para 1884 había una red de 5731 kms. 17/

Asimismo, para impulsar el comercio local e internacional se reestructuraron las tarifas y se promulgaron leyes. Así, por ejemplo la ley de tarifas de 1887 abrió el comercio a todas las naciones. El comercio internacional se condujo, en el área de las importaciones, bajo esquemas proteccionistas pero sin limitarlas; aumentaron sobre todo en productos de seda, maquinaria, vagones, armamento, productos manufactureros de madera, etcétera. 18/

Las exportaciones, a su vez, crecieron de 40.5 millones en 1877-78 a 288 millones de pesos en 1910-1911. Los metales preciosos, especialmente la plata, ocuparon el lugar más

17/ Ibid

18/ Ibid

importante como productos de exportación. En 1896, el 61% del total del valor de exportación estaba dado por los metales preciosos.

Otros productos también exportados eran: ganado, café, plátano, algodón, cera, tabaco, colorantes y henequén. De 1886 a 1900 la exportación de productos agrícolas había aumentado en 47% y ya para inicios del siglo XX los productos agrícolas representaban un mayor porcentaje de exportación que los metales preciosos. 19/

Este proceso de auge de las exportaciones fue resultado de modificaciones sustantivas en la propiedad de los factores de producción: se expidieron leyes regulando a la minería otorgándose títulos sobre los depósitos del subsuelo; el capital extranjero fue el principal beneficiario de esta situación. En 1892, habían sólo 2382 propiedades mineras y para 1900 este número ascendió a 14 342.

Por otro lado, se continuó el proceso de concentración de la propiedad territorial. Algunas familias poseían millones de hectáreas de tierra, 1% de las familias rurales poseía casi el 85% de la tierra, mientras que, en vísperas de la Revolución, 90% de las comunidades indígenas carecía de propiedad comunal.

19/ Ibid.

Aunado a esta concentración territorial se dió un viraje en la orientación y composición de la producción de las haciendas hacia el cultivo de productos de exportación; asimismo, aún cuando se introdujeron mejores técnicas, el cultivo extensivo se impuso como modalidad fundamental de la explotación de la tierra.

Este binomio de concentración territorial-cultivo extensivo provocó un rápido proceso de "descampezinización" de la población rural y su conversión en jornaleros agrícolas y generó una alta demanda de fuerza de trabajo.

La sujeción de la mano de obra a las haciendas, necesaria bajo este esquema productivo y alentada por el diferencial de salarios que se mantenía entre el campo y la ciudad, principalmente en la industria y la minería, se dió tanto a través del endeudamiento vía la tienda de raya, como del reforzamiento de los medios represivos (guardias blancas, ley fuga, etc.).

Esta situación generó sus propias contradicciones al recurrir a medios extraeconómicos para la sujeción de una mano de obra que era permanentemente despojada de sus medios de producción.

El aparato represivo del Estado y la burocracia estatal

actuaron como controladores del proceso económico.

El sector financiero tuvo un gran auge; la banca se volvió un área de altas ganancias, lo que facilitó la existencia de capitales para inversión en los distintos sectores de la economía. Aún cuando los hacendados acapararon los préstamos, restaba capital para la industria y el comercio.

El Estado brindó un apoyo preferente a las ramas más dinámicas de la economía: los sectores exportadores, el comercio y la banca; sin embargo, en el modelo de desarrollo seguido durante el período porfirista, caracterizado por orientar el crecimiento "hacia afuera", el Estado, como agente económico, desempeñó un papel relativamente pasivo; la economía se desarrolló bajo el libre juego de las fuerzas del mercado, las cuales estuvieron vinculadas total y directamente al mercado internacional.

El modo de operación de la economía se caracterizó, en este período, por la existencia de un sector líder, el primario-exportador, bajo el control de grupos extranjeros. La industrialización se inició bajo el modelo del enclave exportador en el que la industria estaba orientada hacia el mercado nacional y su producción compuesta por bienes e insumos de tipo tradicional para el mercado interno. Es decir,

la industrialización se intentó bajo el régimen neocolonial de economía de enclave y crecimiento hacia afuera, esto es como un proceso de industrialización subordinada.

En este contexto la expansión del modelo de enclave primario-exportador creó ciertas condiciones que propiciaron el surgimiento de una actividad industrial relativamente importante; entre éstas pueden mencionarse la unificación del mercado nacional debido a la expansión de los ferrocarriles, la abolición de las aduanas internas y la introducción de la energía eléctrica después de 1890.

Sin embargo, la economía de enclave no se presentó como solución viable de crecimiento sostenido a largo plazo. El estancamiento económico era parte inherente a dicho modelo, ya que dadas sus características, el sector industrial no tuvo posibilidades de desarrollarse de manera firme y sostenida, lo que se explica por varias razones:

- a) La orientación de la economía hacia el mercado exterior implicó que el sector industrial tuviera que enfrentarse continuamente a la competencia externa, por lo que la industria "naciente" no pudo desarrollarse.

- b) El ahorro y acumulación de capital provino básicamente de rentas, intereses y beneficios, los cuales, aunque originados internamente, estuvieron en manos extranjeras y en muy corto plazo fueron repatriados al exterior.+
- c) Los términos de intercambio de los productos primarios no sólo eran inestables sino que además tendían a deteriorarse en el largo plazo. 20/

Bajo estas limitaciones estructurales se desarrolló un sector industrial relativamente importante que, de 1878 a 1911, duplicó su producción a base de un crecimiento promedio anual del 3.6 por ciento. Para 1906 las principales ramas industriales por su participación en el valor agregado sectorial eran la textil (265%), la cañera (15%) y la tabacalera (9%).

El crecimiento de la industria en este período se puede caracterizar en tres etapas:

- En el decenio de los 80 hubo un crecimiento basado en la incorporación de obreros, puesto que todavía era difícil financiar las importaciones de maquinaria.

20/ Villarreal, René: El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975), Ed. F.C.E., México, 1979, 282 p., p.23-24.

+ Para 1910 la participación del capital extranjero en las principales actividades económicas del país muestra claramente las características de la economía exportadora de enclave v.g.: minería (97.5%) petróleo (100%), electricidad (87.2%), ferrocarriles (61.8%), banca (76.7%) e industria (85%).

- En la segunda mitad del decenio de los 90 comenzó la implantación acelerada de un parque industrial moderno: capitales abundantes (nacionales y extranjeros), importación de maquinaria, avance del sector moderno a expensas del artesanal y surgimiento de la industria de cemento y de la siderurgia desde 1902.
- A partir de 1906 una fase depresiva con grandes oscilaciones por ramas de la industria, que se agravó con la crisis financiera mundial de 1907.

A partir de 1890 las grandes empresas llegaron a dominar las manufacturas mexicanas. Todas ellas tuvieron varias características estructurales en común: su inmenso tamaño; una estructura no competitiva del mercado y un proceso de integración horizontal y vertical.

La industria mexicana fue principalmente productora de bienes de consumo no durables y fuerte importadora de bienes de capital americanos y europeos. El resultado fue que, mientras que la industria mexicana creció oligopólicamente, también creció tecnológicamente dependiente de los países industriales. 21/

21/ Haber, Staphen: The porfirian industrial cycle: 1880 to 1930. University of California, San Diego, mayo de 1985, mimeo, p.7

Hacia 1910 México usaba los métodos de producción más avanzados en acero, textiles y papel, pero las naciones industriales se estaban moviendo hacia una nueva ola de innovación tecnológica relacionada con los motores de combustión interna, electricidad y productos químicos.

El problema de la industrialización para México consistía en el reducido mercado interno; muchos productos no podían ser consumidos en la magnitud que la tecnología utilizada podía producir; había, pues, un problema de exceso de capacidad instalada. En la producción de bienes intermedios la subutilización de la capacidad instalada fue superior al 60% y en la de los bienes de consumo era del orden del 40%. La razón de la diferencia en la tasa de utilización de la capacidad entre bienes de consumo y bienes intermedios era que el mercado para los primeros fue mucho más extenso que para los bienes de producción. 22/

La industria mexicana fue "estructuralmente ineficiente" desde el principio. El uso de maquinaria extranjera implicó un precio relativamente elevado de las manufacturas mexicanas comparado con el de los bienes similares producidos en los países industriales.

22/ Ibid, p.9

Los empresarios mexicanos quedaron circunscritos al mercado interno y requirieron de la protección activa y el soporte del Estado, dado que sus productos no sólo no eran competitivos en el exterior, sino que tampoco podían competir en el mercado interno contra las manufacturas importadas. 23/

La generación de un mercado interno nacional, que unificó los mercados regionales, descuidó, en aras de un proyecto de desarrollo hacia afuera, la expansión interna y la profundización del mismo. El mercado interno, en realidad, estaba concentrado y constituido por un pequeño sector de la sociedad con amplia capacidad adquisitiva y estrechamente ligado, en su consumo, al mercado exterior. Asimismo, los sectores productivos dinámicos, la agricultura de exportación y la minería, no constituía, tampoco, mercado para la producción industrial nacional: las haciendas, basadas en la producción extensiva y el uso ampliado de mano de obra; la minería y la actividad petrolera importadoras de bienes de capital.

El modelo de enclave generó diversas contradicciones que a la postre lo socavaron:

23/ Ibid, p.10-12

El sector exportador, como eje del crecimiento económico, hizo depender a éste del mercado mundial, que era muy inestable en lo relativo a materias primas. Así, la relación de intercambio en el comercio exterior tendió a decaer durante el período porfirista, al incrementarse en 51% el precio de las importaciones y sólo en 28% el de las exportaciones. 24/

En tanto que los cultivos exportables fueron estimulados, los productos agrícolas para consumo interno quedaron desprotegidos. Mientras la producción de exportación creció en 30 años al ritmo anual de 6.5%, el nivel de producción de bienes-salario sólo fue superior en 1% en 1907 con respecto a 1877, con un crecimiento demográfico que había pasado, de unos nueve a cerca de quince millones de habitantes.

La posición subordinada que ocupó la industria generó la necesidad del rompimiento del modelo de economía de enclave como condición necesaria para impulsar un proceso de industrialización y crecimiento en forma eficaz.

24/ De la Peña, Sergio: op.cit., p.172.

La desocupación laboral plagaba al sector urbano y la subocupación estaba presente en todos los sectores económicos y en la mayoría de las regiones del país. La población económicamente activa descendió de un 39.7% de la total en 1895 a un 36.8% en 1910. 26/

La inflación se aceleró hacia finales del período y se agudizó con el establecimiento de impuestos a los intercambios internos, que siendo indirectos en su mayoría, se trasladaron al precio, de tal manera que quien realmente los pagó fue el consumidor final.

Por último, a partir de 1905 comenzaron a agudizarse las contradicciones políticas entre las diversas fracciones del bloque dominante, abriéndose una nueva crisis, que a diferencia de la que sucedió en la primera mitad del siglo XIX, cayó desde las esferas de poder sobre una sociedad que había sufrido acelerados y violentos cambios económicos y sociales.

26/ Ibid: op.cit.

II. EL PROYECTO NACIONALISTA Y LA RUPTURA DE LA ECONOMIA DE ENCLAVE.

Probablemente el período más atractivo y, en cierta medida, espectacular de la historia de la Revolución Mexicana sea el que corresponde a los tres decenios que cubren desde el inicio de la lucha armada en contra del "supremo gobierno" porfirista hasta la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, el comportamiento del sistema mexicano y el sorprendente avance en el crecimiento material del país a partir de 1940 ha provocado que los historiadores releguen ese período fundamental a un segundo plano; más se olvida que fueron precisamente las condiciones al despegue industrial de los 40's lo que permitirá contar con las bases sólidas para su acuerdo autoestimado y con estabilidad política y social por más de 4 decenios.

Es por ello que no se podría entender el rompimiento del sistema económico de enclave ni el avance de México hacia la modernidad económica, en particular hacia la industrialización como motor del crecimiento, sino se abordan con profundidad las implicaciones de la Revolución y las del período 1920-1940 en todo este proceso.

En efecto, el desarrollo industrial logrado en el Porfiriato como producto no deliberado del dinamismo de la economía de enclave, se vió detenido por la revolución armada (a diferencia de lo que ocurre durante esos años en otros

países de América Latina) y se mantuvo estancado durante la post-revolución. Pero este "impasse" fue fundamental para el elevado y duradero proceso de industrialización de la segunda postguerra en virtud de que fue en este período en el que efectivamente se generaron las condiciones fundamentales de la industrialización.*

Así, es durante el período que aquí se analiza en que se inicia el proceso de reestructuración económica y social del país y se crean las instituciones político-sociales, pilares de la modernización.

Esta estrategia abarcó tanto la definición de un nuevo proyecto económico -sustentado en la modernización del país a partir del desarrollo del campo- como la construcción de las condiciones necesarias para proyectar al país hacia el futuro por medio de la reconstrucción material de la economía; la reestructuración del sistema monetario y financiero; la creación de un nuevo sistema fiscal, y la reformulación de las relaciones entre el Estado y los agentes sociales, en particular el capital privado nacional y extranjero y el movimiento obrero y campesino organizados.

* No queremos con esto sugerir que el proyecto de Calles o Cárdenas era industrializador; por el contrario, como se verá más adelante, la estrategia de modernización económica en esta época era básicamente agraria. Sin embargo, la concepción visionaria de la necesidad de crear nuevas instituciones y relaciones sociales que respondiesen a las necesidades del México moderno, constituyen el principal logro de estos regímenes.

Esta magna tarea condujo un proceso múltiple de consolidación e institucionalización de los principales postulados revolucionarios que implicaron, dentro de un mismo proceso, el aseguramiento de la paz social; el cambio del poder individual a un régimen de instituciones; el inicio del largo camino hacia la democracia efectiva y la culminación del período de dominio político por los militares, sustituido por el de los civiles, y la cimentación de las condiciones necesarias para el gobierno de la sociedad civil sustentando en el apoyo de los sectores populares.

Así pues, detrás de los vaivenes de la trayectoria hacia la concreción de un nuevo proyecto de nación sustentado en el nacionalismo, la democracia y la modernidad, nos encontramos entre 1920 y 1940 con la conformación de las condiciones necesarias para hacer realidad dicho esquema. Durante este proceso, más aún, atestiguamos lo que podría llamarse el triunfo de la imaginación revolucionaria de México y el éxito de la implementación de los principios consagrados en la Constitución.

1. LA ECONOMIA DURANTE LA REVOLUCION MEXICANA.

A partir de 1910 la economía mexicana se desarrolló en tres momentos. El primero, resintió agudamente el proceso destructivo y violento sobre el cual se dirimía el destino de la nación. Las actividades mineras y agrícolas ubicadas

en el altiplano y la zona centro del país se deterioraron, y en ciertos períodos prácticamente cesaron.* La producción agrícola fue afectada a medida que su fuerza de trabajo se fue comprometiendo en la lucha, y algunas de las tierras se expropiaron o simplemente se les dejó improductivas. La principal red de comunicaciones del país, conformada por los ferrocarriles, al convertirse en factor decisivo de la lucha armada, frenó el flujo de la distribución comercial de mercancías al interior del país y hacia los Estados Unidos; además su infraestructura quedó dañada sensiblemente por los sabotajes y la destrucción de las vías férreas. La producción manufacturera permaneció estancada dada la dificultad en el transporte, la escasez de insumos y la inestabilidad de los mercados, pero no se dió la quiebra o destrucción de la planta industrial.

Adicionalmente a la desorganización de los sectores económicos en el transcurso del conflicto armado, la especulación y el mercado negro trastornaron el sistema comercial, financiero y monetario. El sector financiero fue seriamente afectado por la impresión anárquica de moneda que la banca privada y, en ciertos casos, los ejércitos hicie-

* De esta manera, la industrialización mexicana se rezagaba respecto a otros países latinoamericanos que pudieron aprovechar la coyuntura de la primera guerra mundial para sustituir importaciones. México tendría que esperar hasta la segunda postguerra para su industrialización sustitutiva aunque ya entonces sobre bases más firmes.

ron. La primera para satisfacer la demanda crediticia del gobierno y estos últimos para pagar a sus soldados y obtener en el país los recursos materiales que necesitaban, acentuando la inflación y la incertidumbre.

Diversas medidas se pusieron en práctica para evitar la circulación excesiva de papel moneda, pero la situación sólo empezó a estabilizarse cuando el Constitucionalismo consolidó su victoria militar, restableciéndose parcialmente la acuñación y circulación de monedas de oro y plata. Al mismo tiempo, se trató de solucionar la crisis financiera delimitando la solvencia y capacidad de reservas de los bancos para cubrir el valor de los billetes en circulación. Al no poder cumplir estos requisitos, los bancos fueron incautados el 30 de septiembre de 1916, con lo que se evidenció la quiebra del sistema monetario y financiero, en los términos en los que hasta entonces había operado.

También deben mencionarse entre los factores de inestabilidad, la coexistencia de distintos gobiernos basados en el control regional de las fracciones armadas y sus caudillos, lo que se tradujo en una ruptura del sistema fiscal, ya que los impuestos se recaudaban irregularmente tanto en relación a las fuentes gravables y el lapso de tiempo, como en función del desarrollo de los aconteci-

mientos bélicos.

Por el lado del gasto público, la mayor parte de los recursos obtenidos por los gobiernos que se establecieron sucesivamente se destinaron a la compra de armamento, pertrechos militares y emolumentos de los soldados, aunque también destacan en los años de relativa calma los "gastos de pacificación", rubro bajo el cual se agruparon las indemnizaciones por daños causados durante la guerra, por expropiación de los latifundios, compras de tierras para distribuir y licenciamiento de tropas.

El segundo momento de este proceso estuvo marcado por la economía de enclave y la evolución de los flujos del comercio internacional.

La economía de enclave evidenció su independencia del control nacional, pues durante la lucha armada, aparte de algunas minas en el norte y de algunos problemas con el transporte ferroviario hacia las fronteras, su actividad no sólo no se vió afectada por la revolución sino que, como en el caso del petróleo, la producción llegó a las cifras más elevadas de la historia (sólo rebasadas en el reciente auge petrolero) ubicando a México como segundo país productor de crudo en el mundo.

Ello obedeció no solamente a que el mercado del enclave estaba en el exterior y fue muy dinámico a causa de la primera guerra mundial, sino también a que en la práctica los yacimientos o zonas de enclave en México contaron con sus propios medios de seguridad y nunca perdieron los enormes privilegios que gozaron durante el Porfiriato:

"De acuerdo con las bases originales (durante el porfirismo) la única obligación impositiva de la industria era el impuesto de timbre de 2 al millar. ¡La importación de maquinaria y la exportación de combustible no eran gravables!... Fue el régimen de la Revolución el que tuvo que modificar esta estructura fiscal insostenible. En 1911 por ejemplo, el valor de la producción petrolera fue de 2 millones y medio de dólares, pero sólo se pagaron en impuestos 13 mil dólares o sea el 0.52 por ciento. En 1912 se pagó (en impuestos) el 11.7 por ciento de la producción. En 1914 Carranza puso el primer impuesto a la exportación". 1/

Así, la economía de enclave propició una balanza comercial favorable para México debido a la elevada demanda externa y, con ello, una paridad cambiaria que, salvo en 1916, se mantuvo constante alrededor de dos pesos por dólar. Paralelamente, los empréstitos negociados durante la época tuvieron como principal garantía los ingresos aduanales por impuestos al comercio exterior. Pero, por encima de esta ilusión económica causada por el enclave, los benefi-

1/ Meyer, Lorenzo. México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero (1917-1942). Colegio de México. México, 1968.

cios reales que aportaron al país se redujeron a los magros salarios pagados y los impuestos devengados por la comercialización de sus productos. No podía ser más evidente el verdadero impacto del sistema económico de entonces, dominado por las actividades agro-minero-exportadoras.

Por último, el tercer momento se define a partir de los propósitos de reorganización social y económica:

"El nuevo régimen tenía que tomar medidas inmediatas respecto de: a) restaurar las condiciones para la renovación o ritmo normal, de la actividad económica y, b) estimular la economía de acuerdo con los ideales revolucionarios". 2/

En febrero de 1917 se aprobó la nueva Constitución General de la República; en ella estaban contenidas las principales aspiraciones que en el ámbito económico había definido la lucha revolucionaria.

La Constitución plasmó en el terreno jurídico la aspiración revolucionaria de construir una economía que armonizara las actividades agrícolas y las industriales en un proyecto agroindustrial lo suficientemente integrado co-

2/ Rovzar, E: "Alberto V. Pani, un Capitalista Revolucionario" en Investigación Económica, #XXXVII, F.E. U.N.A.M., México, julio-sept., 1978.

mo para revertir la tendencia del enclave económico. Además de los derechos sociales, el artículo 28 fue decisivo para cimentar legalmente los cambios en las actividades económicas. En él se prohibieron los monopolios, las exenciones de impuestos, los estancos, la concentración y el acaparamiento de los artículos necesarios y, como respuesta al quebrantamiento financiero y monetario, el gobierno de la república recuperó la exclusividad para acuñar y emitir monedas por medio de un Banco Unico de Emisión.

El período presidencial de Carranza fue el primero que se rigió con base en la nueva Constitución, pero la magnitud de las transformaciones a las que aspiraban los revolucionarios reclamaban un horizonte más dilatado que los cuatro años durante los cuales se inició el largo proceso de concreción de las aspiraciones de cambio.

La realidad económica para 1920 era de estancamiento en la producción, quiebra fiscal del Estado, desquiciamiento monetario y bancario y destrucción de la infraestructura económica. Las actividades productivas se hallaban -a excepción del sector externo- en niveles inferiores a los de 1910. El valor de la producción bruta declinó cerca de 200 millones de pesos en este período, así como la agricultura, la industria y el comercio. Empero, la balanza comer-

cial en 1920 arrojó el superávit más elevado de los últimos cuarenta años (cerca de 200 millones de dólares).

2. LAS BASES DE UN NUEVO PROYECTO DE DESARROLLO.

La consolidación de la paz social (no exenta de problemas de carácter violento como las rebeliones de 1924, 1927 y 1929) y el inicio de la recuperación económica sirvieron de escenario para la puesta en marcha de un nuevo proyecto de desarrollo económico y social que, en su primera fase, le correspondió principalmente al Presidente Calles dirigir mientras que, superados los problemas de la crisis de 1929, retomó el Presidente Cárdenas con una nueva visión que siguió con la mayor fidelidad la herencia de la Revolución Mexicana.

Así, siendo en realidad partes de un mismo esquema de desarrollo, los gobiernos Callista (incluyendo el llamado período del Maximato) y Cardenista tuvieron diferencias importantes, en buena parte determinadas por los acontecimientos resultantes de la crisis de 1929. Cuando hablamos del período Callista es obligatorio referirnos al profundo y visionario proceso de reorganización de la participación del Estado en los ámbitos fiscal, financiero y bancario; del inicio de las negociaciones y conflic-

tos del México post-revolucionario con el capital externo y de la reordenación de las relaciones con el capital nacional tanto bancario como, sobre todo, agrícola e industrial. La de Calles fue una época de avance vertiginoso (dadas la época y las circunstancias) hacia la modernización del país. Sus interpretaciones, e incluso a veces redefinición de algunos postulados revolucionarios básicos, condujeron paulatinamente a la economía nacional al desarrollo de la agricultura comercial y, quizás con menor énfasis, al de la industria de transformación, después del estancamiento experimentado de 1910 a 1920.

Cárdenas, por su parte, dió un impulso inusitado a los planteamientos esenciales de la Revolución al conjugar dentro de una misma estrategia de gobierno la consolidación del poder del Estado; el avance más profundo de que se tiene conocimiento en la reforma agraria; la puesta en práctica y culminación del nacionalismo, esto es, la nacionalización de las principales áreas estratégicas para el desarrollo de esa época, rompiendo con la economía de enclave y, por lo tanto, sentando las bases para un desarrollo hacia adentro; la creación de los pilares de la banca de desarrollo y, no menos importante, la incorporación efectiva y activa de los sectores populares al sistema político mexicano.

Dos estrategias en mucho distintas, pero un proyecto que las une en sus postulados medulares: 1°. La decisión de luchar por abandonar un modelo de enclave primario-exportador que no permitía el desarrollo nacional integral y que además ya había mostrado sus limitaciones y contradicciones respecto del principio nacionalista emanado de la Revolución. 2°. Una visión clara y decisión firme para propiciar la modernización y eficiencia del campo mexicano (aunque, por supuesto, desde dos ópticas diferentes). 3°. El reconocimiento de que para acceder a esa modernidad, el primer paso lo debería dar el Estado, bajo la forma fundamental de una participación activa en los asuntos económicos y financieros que, en realidad, seguía siendo un esquema de participación indirecta en la economía; este reconocimiento se gestaba sobre todo en virtud de la debilidad relativa del capital privado, financiero y productivo, y del rezago que el porfiriato había implicado en cuanto a la estructuración de un Estado moderno. 4°. Reconocimiento de que una condición "sine qua non" para cualquier esfuerzo de modernización con soberanía e independencia suponía enfrentar por la vía de la negociación en la medida de lo posible, o incluso de la confrontación, a los enormes privilegios y poder que detentaba el capital extranjero, sin que esto implicase arriesgar la supervivencia del nuevo régimen revolucionario mediante una posible intervención armada desde el exterior (posi-

bilidad que estuvo siempre presente tanto en la mente de Calles como de Cárdenas 3/). 5°. La sensibilidad política de advertir que la viabilidad real y la misma legitimidad del Estado revolucionario dependía del reconocimiento no sólo del marco jurídico constitucional sino del papel nuevo y dinámico que jugaban ya los sectores populares organizados como principal sujeto de movilización política y de apoyo.—

2.1. Las Reformas Callistas.

a) Reorganización del Estado como factor económico.

Entre 1924 y 1928 el Estado comenzó a participar en la economía de manera más activa que nunca; los principios de la Constitución de 1927, que estipulaban un Estado más dinámico en el ámbito económico, fueron llevados a la práctica por vez primera. La actitud de Calles así como la habilidad de algunos miembros de su gabinete se aunaron a la incipiente recuperación económica para permitir un importante desarrollo de la actividad gubernamental. Sólo para mencionar un indicador, el gasto público se duplicó entre 1924 y 1928 4/ y lo que es más importante su destino se modificó crecientemente hacia aspectos económicos y socia-

3/ Cfr. Cárdenas, Lázaro: Apuntes. Edición de Gastón García Cantú, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

4/ Wilkie, J.: La Revolución Mexicana, 1910-1976: Gasto Federal y Cambio Social, México, 1978.

les en detrimento del gasto administrativo. Sin embargo, ello no implicó aun la aparición de conceptos como "déficit público" y "manejo de la demanda agregada", pues había que esperar hasta 1936 en que surgió la Revolución Mexicana con su Teoría General de la Ocupación, interés y el dinero.

Este mayor gasto del Estado en actividades de fomento económico y social se concretó en la creación de diversas instituciones de control público para tales fines. En marzo de 1926 se fundó el Banco de Crédito Agrícola para apoyar el pequeño desarrollo de la propiedad en el campo aunque sus frutos fueron efímeros y escasos debido a la poca cantidad de su capital.

Institución particularmente sobresaliente fue la Comisión de Irrigación, creada el 4 de enero de 1926 para estimular la producción comercial del campo, sobre todo la de exportación. La decisión de crear esta Comisión y los logros por ella apuntados dan una clara idea del cambio estructural que se estaba promoviendo por la vía de la participación directa del gobierno en el estímulo de la producción. Finalmente, y en términos más generales, se destinaron recursos importantes, para esa época, para la readecuación del sistema ferroviario y la ampliación del sistema telegráfico, entre otras acciones.

Uno de los principales requisitos para este nuevo papel del Estado, así como para la solución de su deuda interna y externa, fue la creación de una fuente estable y creciente de ingresos. Con ello se daba un paso adelante, además, en la reestructuración del sistema financiero y bancario del país.

Este ambicioso programa, que en años anteriores a Calles no había pasado de buenas intenciones, se hizo realidad en gran medida gracias a la labor e imaginación de algunos Secretarios de Estado, en particular Alberto J. Pani, Ministro de Hacienda de la administración Callista. Fue Pani, junto con un grupo de colaboradores, el primero en presentar un proyecto específico en este sentido.

En él se incluyó, en primer lugar, una reforma fiscal que permitiría, sin recurrir a políticas inflacionarias, proveer los recursos suficientes para las obras de infraestructura ya descritas, el pago de la deuda pública y las reformas bancaria y monetaria. 5/

La Reforma Fiscal

Producto de las vicisitudes presupuestales del período

5/ Pani A.J.: Apuntes Autobiográficos, Ed. Latina, México, 1950.

1920-1924 y en particular del costo militar de la campaña contra De la Huerta, la reforma fiscal consistió esencialmente en la introducción del concepto de impuestos directos al trabajo y al capital. El segundo fue implantado en febrero de 1924 y el primero se conoció como ley del impuesto sobre la renta el 18 de marzo de 1925.

Las cuatro disposiciones básicas del impuesto sobre la renta fueron: 1°. exención del pago del impuesto a los ingresos mínimos (cuyos montos fijaba el Estado); 2°. diferenciación de los tipos de ingreso según su fuente; 3°. incidencia progresiva de los gravámenes según el nivel de ingreso y, 4°. deducciones según el número de dependientes del contribuyente. Asimismo, se decidió la distribución del impuesto, tocando 80% para la Federación, 10% para Estados y 10% para municipios.

Los efectos de la reforma fiscal al principio no fueron muy grandes, salvo el hecho de que se incrementaron los ingresos públicos, en más de 50 millones de pesos que, sin embargo, seguían siendo muy inferiores a los recursos captados por los medios tradicionales (impuestos al comercio exterior). Sin embargo, su propia implantación fue el principal logro pues con ello se incrementaron los instrumentos de la política fiscal en una dirección que permitía

mayor progresividad y justicia en la aplicación de la política. De hecho, para 1946 el impuesto sobre la renta representó el 35% y para 1958 casi el 40 por ciento de los ingresos públicos.

La Reforma Bancaria

Ante el verdadero caos monetario provocado durante la fase armada de la Revolución, en atención a las emisiones múltiples de distintos tipos de moneda por las facciones beligerantes, y ante la necesidad del gobierno Carrancista de incautar los bancos privados en 1916, hacia el final de la lucha era imperativo restablecer el orden monetario y financiero del país.

Pero por encima de ello, el gobierno Callista consideró necesario sentar las bases de un nuevo sistema financiero y bancario, cambiando de fondo la estructura Porfirista de la captación, emisión y préstamo de dinero.

Obviamente, la fundación del Banco de México fue la medida central. Sus obligaciones primordiales, al ser fundado en agosto de 1925, fueron las de operar como monopolio de emisión de moneda; regular la circulación monetaria, las actividades cambiarias y las tasas de interés y re-

descuento; operar como apoyo de la Tesorería y, finalmente, operar como banco comercial. El Banco de México sustituyó a la Comisión de Moneda y Cambios que había fungido como reguladora de estas actividades entre 1910 y 1924.

Sin embargo, los primeros años de vida del Banco Central no fueron muy positivos en tanto que sus funciones principales en los hechos consistieron en la práctica de banca comercial y poco o nada se hizo en materia de emisión de moneda y de operaciones de redescuento. Hubo que esperar hasta 1932, cuando se modificó la reglamentación del Banco de México, cancelando sus operaciones privadas, para que actuara como verdadero Banco Central y monopolio de emisión y control monetario.

En segundo lugar, y paralelo a la rehabilitación bancaria, se promulgaron decretos importantísimos para regular la actividad de los bancos. La Ley de Instituciones de Crédito (diciembre 24 de 1924) y la Comisión Nacional Bancaria (cinco días después) fueron las más importantes. En particular esta última, que se constituyó en determinante de la vigilancia del buen manejo bancario, y que prevalece hasta la fecha, tuvo desde el principio las tareas de: determinar la forma y la obligatoriedad de la publicación de los balances bancarios; cooperar en los procesos de liquidación o bancarrota de los bancos; observar y controlar las

remisiones de dinero al exterior de los bancos privados y elaborar anualmente las estadísticas bancarias suficientes.

Al igual que con el Banco de México, en 1932 fueron reformuladas las leyes vigentes en la materia, en especial la Ley de Instituciones de Crédito y la de Títulos y Operaciones de Crédito, con el fin de corregir los errores que en la práctica se habían detectado y reformar el viejo Código Comercial, ampliando y modernizando todo tipo de operaciones crediticias. La larga vigencia de dichas medidas de apoyo a la reforma bancaria es la principal prueba de su validez y de la visión de quienes estuvieron a cargo de su promulgación.

b) Hacia Nuevas Relaciones con el Capital Extranjero.

Ciertamente difícil se presentaba el panorama para el gobierno revolucionario en 1920 en el frente externo. No solamente el nuevo Estado había adoptado postulados "irritantes" en materia de política exterior y soberanía como la no intervención y el artículo 27 Constitucional. En la práctica, la situación era extremadamente difícil: por una parte, Estados Unidos había roto relaciones diplomáticas con México a raíz del Plan de Agua Prieta y el derrocamiento de Carranza y condicionó la reanudación de

las mismas a la firma de un "Tratado de Comercio y Amistad" cuyas premisas eran difíciles de aceptar. Por otra parte, pero ligado también al reconocimiento norteamericano, estaba el problema de la negociación de una elevada deuda externa que no sólo incluía los empréstitos contratados por Díaz y el pago de la nacionalización ferroviaria iniciada a fines del decenio 1900-1910 sino también la inaceptable deuda contratada por Huerta en el exterior (unos 30 millones de pesos) y, en especial, las reclamaciones de extranjeros por daños y pérdidas en su propiedad durante la lucha armada.

El reconocimiento diplomático sin duda era el primer escollo a vencer. Desde 1921 se buscó resolver el problema por la vía de la negociación, estableciendo reuniones bilaterales que, mediante un proceso muchas veces penoso para México, fueron avanzando hasta la firma de los conocidos "Tratados de Bucareli" que señalaron el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Estados Unidos, al cual se sumó casi inmediatamente el reconocimiento de otros países que habían actuado (como Inglaterra) siguiendo la pauta norteamericana.

A cambio de la reanudación de nexos diplomáticos México tuvo que aceptar varias objeciones estadounidenses, por

lo menos en el corto plazo.* En primer lugar se concedió no aplicar retroactivamente el artículo 27 Constitucional a las propiedades extranjeras tanto de suelos como de subsuelo; más aún, México se comprometió a saldar en efectivo todas las reclamaciones de norteamericanos por daños materiales en su propiedad. A cambio se obtuvieron, además del reconocimiento diplomático, pertrechos militares y ayuda económica, y una reanudación del comercio libre entre ambos países. Todos estos logros le eran indispensables al gobierno de Obregón en esos años aún difíciles.

La negociación y renegociación de la deuda, como apuntábamos arriba, pasaba por dos etapas: definir el monto de la misma y acordar los plazos y montos a ser pagados. En cuanto al primer problema, fue necesario negociar tanto el reconocimiento de la deuda contratada por el gobierno huertista, como la suma adeudada a los particulares en base a sus reclamaciones. El monto total de la deuda externa ascendía, según los acreedores a cerca de 1,500 millones de pesos,**de los cuales cerca de 500 millones correspondían al pago de la nacionalización de los ferrocarriles. México proponía eliminar este último monto del total y adjudicarlo a las finanzas del sistema ferroviario. Además, se negó siempre a reconocer la deuda huer-

* Que más tarde se fueron limando y eliminando. Pani, op. cit.

** A una tasa de conversión de aproximadamente dos pesos por dólar.

tista y algunos empréstitos porfiristas destinados a obtener pertrechos militares durante 1910-1911. Se negoció también el monto de las reclamaciones pues muchas de ellas eran consideradas elevadas y se logró sacarlas del monto de la deuda a negociar con la comunidad bancaria internacional (la "International Banking Comision" presidida por Mr. Lamont).

En 1923 se firmó el Acuerdo De la Huerta-Lamont mediante el cual se establecieron las bases para iniciar el pago de la deuda bancaria. Sin embargo, la rebelión delahuertista en 1924 dió al traste con este esquema al no poder pagar México su primer adeudo; ello llevó a una enmienda o re-negociación conocida como la enmienda Pani-Lamont de 1925 en la cual se otorgaron tres años de gracia a México, iniciando sus pagos a partir de 1927. Sólo se cubrió el primero de los pagos y, de hecho, se volvió a cambiar el pacto de pago de la deuda mediante el Acuerdo Montes de Oca-Lamont de 1928. Más adelante, las vicisitudes de la crisis originaron que entre 1929 y 1933 no se pagara un centavo por concepto de deuda externa, extendiendo la moratoria real a más de undecenio. 6/

6/ Cfr., para una reseña de las negociaciones de la deuda, Rovzar, E.: op. cit.

La negociación con el capital productivo extranjero (minero y petrolero) adquirió características sumamente álgidas y trascendió el ámbito económico y político nacional, llegando incluso a convertirse en un problema que amenazó (en 1927) con la intervención armada de E.U. a México. El principal esfuerzo de negociación y presión se hizo, en esta etapa de 1924-1928, sobre las compañías mineras, relegando la solución del conflicto con las compañías petroleras para el siguiente decenio. El procedimiento siguió etapas durante las cuales se fue minando el poder "legal" de los mineros americanos e ingleses sobre el subsuelo; de las concesiones de explotación a perpetuidad otorgadas por Díaz desde el siglo XIX, se pasó a restringir paulatinamente dichas concesiones a 50 años, más tarde a treinta años y finalmente a condicionar la concesión a "actos positivos" de explotación para evitar que se parara la producción minera como efecto de boicot por parte de las compañías. 1926 fue el año más tenso en las relaciones Estado-compañías mineras, en contraste con la actitud conciliatoria que caracterizó el período obregonista de 1920 a 1924.

Todas estas acciones tuvieron como efecto la paulatina pero inevitable caída en la producción minera, a partir de 1926, sobre todo de los principales metales y minerales de

exportación mexicanos (oro, plata, plomo, cobre y zinc). Sin embargo, este comportamiento también obedeció a una tendencial caída de la demanda mundial y al movimiento de los capitales extranjeros hacia otras actividades más modernas.

El caso del petróleo fue bastante distinto en cuanto a que la reacción de los gobiernos americanos e inglés fue mucho más directa y violenta ante cambios en la política del gobierno callista. Ello se debía a la fundamental importancia que para esos países tenía la producción de crudo mexicano. En 1921 México era el segundo productor mundial de crudo con 193.3 millones de barriles.

Pero aunada a la dimensión política del caso petrolero, otra razón especial de la diferencia entre este caso y el de la minería fue la rápida caída que por razones puramente económicas sufrió la producción de crudo en México. En efecto, del nivel histórico de 1921 la producción se redujo hasta 39.5 millones de barriles en 1929 debido principalmente al agotamiento de los yacimientos existentes, a la falta de inversiones en exploración y a la aparición de nuevos centros productores, el principal de los cuales, para México, fue Venezuela a partir de 1926. Los capitales nuevos fueron crecientemente hacia ese país y, salvo el descubrimiento de Poza Rica en 1933, la tendencia hacia la baja fue cons-

tante durante todo el período que nos ocupa.

Así, por distintas razones, los principales pilares de la economía de enclave minero-petrolero-exportador fueron experimentando una pérdida constante y aflorando las contradicciones que para México tenía el depender crucialmente de ellos, mismas que se agudizaron al máximo durante la Gran Depresión. Pero es quizá tan importante como lo anterior, el hecho de que en la práctica, gracias a los esfuerzos del gobierno callista, empezaron a rendir frutos las medidas de cambio estructural hacia el impulso de nuevos sectores productivos: la agricultura comercial y la industria.

c) Los Sectores Económicos en México Hacia 1929.

El período 1921-1929 se caracterizó por ser una etapa de ajuste y recuperación que se interrumpió por la propagación de la crisis internacional de 1929, reiniciándose posteriormente al momento de reactivarse la economía norteamericana.

Sobresalen a este proceso dos particularidades generales. Una fue que la recuperación relativa de la actividad económica estuvo ligada en parte con la conformación de nuevas actividades industriales (donde tuvo una participación

significativa la inversión extranjera, a pesar de no ser importante su crecimiento en el período) que dinamizaron la formación de capital. Esto último es especialmente cierto para los años 1925 y 1929 cuando del total de importaciones realizadas por las empresas más dinámicas cerca del 30% fueron bienes de capital.

La segunda particularidad estriba en la influencia extranjera "sui generis" sobre la economía mexicana que se ejerció no a través de la inversión extranjera como en la época porfiriana, sino fundamentalmente en base a los movimientos más autónomos del comercio internacional. Esta especificidad explica en buena medida la forma como México se inscribió en la crisis de 1929 y la manera como la superó, a diferencia del resto de los países en desarrollo. 7/

En el período analizado la economía nacional mostró un crecimiento anual aproximado de 1.7%.* Para hacer posible este relativo crecimiento, fueron aprovechadas ciertas condiciones propicias para que algunos sectores económicos mostraran un comportamiento positivo. Entre éstas destacan, en primer término, la movilidad campo-ciudad de la mano de

7/ Himes, J.R.: "La formación de capital en México", en Lecturas, Fondo de Cultura Económica #4 (2). México, 1975.

* Ver cuadro 1.

CUADRO No. 1

México: Comparación entre la Agricultura, Las Manufacturas,
la Minería y el Petróleo. 1929 (1):

| | VBP | E | P/E | K | P/K | K/E |
|--|-----------|--------|------|-----------|------|--------|
| * Agricultura (Inc. gind. y prod. forestales) | 772.5 (3) | 3828.3 | 100 | 3895.0 | 19.6 | 1.010 |
| * Manufacturas | 968.9 (4) | 318.8 | 2831 | 970.6 | 92.8 | 1.072 |
| * Minería | 273.3 | 74.7 | 4916 | 1500.0(5) | 24.9 | 20.071 |
| * Petróleo (2) | 92.0 | 12.1 | 7670 | (6) | | |

VBP-Valor Bruto de la Producción; E-Empleo; P/E-Producto por Hombre; K-Capital;
P/K-Relación Producto Capital; K/E-Capital por Hombre

FUENTE: Eyles Slecion. "El Ejido, única salida para México".
en Problemas Agrícolas Industriales de México, México, 1952, p. 333

- (1) Datos de la Dirección General de Estadística; a menos que no indique lo contrario.
- (2) No incluye
- (3) Promedio para los años 1929-1930. Las cantidades que corresponden a cada uno de los renglones de la columna de la izquierda son: cosechas 520; ganadería 1506 productos forestales 52.5
- (4) El costo de las materias primas empleadas en las manufacturas en fue de 314.2 millones.
- (5) Estimaciones
- (6) No hay datos disponibles.

obra que propició no sólo su mayor disponibilidad en la industria sino además una mayor productividad en el campo, por utilizar menos trabajo para la realización del mismo producto y, en segundo término, la demanda externa favorable principalmente a los productos primarios.

Fue así como el sector agrícola siguió siendo la actividad principal en términos de su participación en el producto (alrededor de la quinta parte del PIB hacia 1930) a pesar de que sus niveles de productividad y capitalización fueron menores que los del resto de los sectores (ver cuadro 1).

Por su parte la actividad industrial tendió a ganar importancia en la actividad económica hasta significar 20.4% del PIB en 1930. De este sector destacan las manufacturas que hacia 1929 llegaron a ser 53.6% mayor a los niveles alcanzados en 1910, significando 16.7% del PIB. Este dinamismo del sector industrial se explica por una transformación dinámica en los métodos de producción iniciada desde fines del siglo anterior, a través de la introducción y expansión de la energía eléctrica y mecánica a la actividad industrial doméstica, así como de la incorporación de nuevas técnicas que repercutieron en la productividad del sector, bases para la revolución o despegue industrial de México.

El sector industrial tuvo en el período un crecimiento estable y continuo sobre todo desde 1925, fecha a partir de la cual el producto creció a 1.5% anual. Este comportamiento del sector es explicable en buena medida por un conjunto de situaciones tales como la migración de mano de obra a la ciudad que generó disponibilidad abundante agregada proveniente de los asalariados, por la incorporación de nuevas actividades industriales productoras de insumos requeridos por el mismo sector, por el efecto sobre los niveles de producción de los bienes de capital importados por las empresas más dinámicas del sector y por las medidas de política económica encaminadas a fomentar la industria.

Hacia 1929, la participación de la industria en el ingreso nacional fue de 18.6% y su producto sólo fue superado por el sector agrícola. Destacan por el valor de su producción las industrias textil, alimentaria, eléctrica y metalúrgica (sólo las dos primeras representaban más del 50% de la producción industrial total). Habría que agregar dos elementos más: uno que el capital invertido en el sector era básicamente nacional aunque con intervención foránea creciente y, otro, que la ocupación en el subsector fabril significó poco más del 13% de la población económica activa. Cabe destacar que este subsector concentró la mayor parte de su actividad en cinco entidades federativas

(sólo el Distrito Federal concentró 21% y junto a Coahuila, Nuevo León, Puebla y Veracruz significaron 59.6% de toda la producción industrial) y que el nivel de sus salarios estuvo ligado a las ramas más productivas.

Finalmente la minería que significó 6.8% del PIB hacia 1929, fue para ese mismo año cerca de 160% más alta que en 1921; y, a la inversa, el petróleo redujo su producción 32% en relación a 1921. 8/

Sector Externo

Si bien la balanza comercial fue superavitaria durante todo el período, su nivel se fue reduciendo de manera clara en los últimos cuatro años pasando de 150.2 millones de dólares en 1926 (227.9 millones en 1920) a 97.2 millones en 1929. 9/ Esto se debió a la caída más pronunciada de las exportaciones que de las importaciones pues las primeras, tomando como año base 1929, tuvieron un índice de 147 en 1925 y las segundas de 107. 10/ De cualquier forma, los superávits alcanzados en el período fluctuaron en-

8/ Pérez López, E.: "El Producto Nacional". en México: 50 años de Revolución: la Economía. F.C.E., México, 1960.

9/ NAFINSA. México en cifras 1910-1960. Mex, 1966.

10/ Fitzgerald, E.V.K.: Restructuring through the depression: The state and capital accumulation in Mexico: 1925-1940. The Hague, 1982, mimeo.

tre el 30% y el 80% del valor de las importaciones, lo cual da una idea del volumen de exportación casi exclusiva de productos primarios (cerca del 90% de la exportación total) requeridos para contrarrestar y rebasar la importación de bienes manufacturados y de capital.

Si bien en los primeros años del decenio de los veinte la exportación petrolera fue la más relevante, en la segunda mitad del período las exportaciones minerales y agrícolas compensaron la caída drástica del nivel exportado de petróleo. Los principales productos de exportación en el período fueron: aceites minerales, plomo, plata, cobre, café, algodón y frutas.

Por su parte, el comportamiento de las importaciones estuvo asociado al volumen de las exportaciones y a la favorable relación de intercambio. Cerca del 27% de las mismas entre 1925 y 1929 fueron bienes de capital y no sólo fueron ocupadas por el sector manufacturero, sino que además se dirigieron a la inversión de infraestructura realizada por el sector público. 11/ Entre las importaciones más relevantes se encontraban maquinaria y piezas, vehículos de transporte, productos químicos, artefactos de hierro

11/ Himes, J.R.: op.cit.

y acero, entre otros.

A pesar del superávit en la balanza comercial en este período, hacia 1929 la economía mexicana había arrojado un déficit en cuenta corriente de aproximadamente 20 millones de dólares, explicado fundamentalmente por el peso de las utilidades remitidas por las compañías extranjeras a su país de origen, que explica el 70% de dicho déficit y, en menor proporción, por los dividendos a extranjeros que tuvieron un peso relativo del 20% en el saldo en cuenta corriente.

Este comportamiento de la cuenta corriente presionó posteriormente a una devaluación del peso del orden del 29% en términos reales (1932) y a una consecuente suspensión de pagos de la deuda externa entre 1929 y 1935. 12/

12/ Fitzgerald, E.V.K.: op.cit.

3. El impacto de la crisis de 1929 en la Economía y en la Industria

Durante decenios, los historiadores y economistas Latinoamericanos han sido fuertemente influenciados en la interpretación del impacto de la Gran Depresión en las economías de la región. Una versión general arguía que el mecanismo de transmisión de la crisis desde el centro hacia la periferia latinoamericana fue el comercio exterior, en particular el abrupto descenso en las exportaciones del área como resultado de la caída y reorientación en la actividad económica de los países desarrollados. Este colapso de exportaciones creó una escasez profunda de divisas que restringió el flujo de importaciones, generando una especie de protección natural a la sustitución de importaciones, misma que se inició con la crisis de 1929 y durante los años subsiguientes. Así, la crisis sentó las bases para iniciar un proceso de industrialización sustentado en la sustitución de las importaciones de bienes de consumo final y algunos insumos que estos países realizaban.

El caso mexicano, sin embargo, dista de ajustarse a estos postulados por una serie de factores: no obstante que las exportaciones cayeron drásticamente, el efecto de la crisis parece haberse transmitido vía precios, tanto o más que en

términos de escasez de divisas. De hecho, la economía mexicana se recuperó rápidamente de la depresión (para 1935 los principales indicadores mostraban niveles superiores a los de 1929).

Los principales fenómenos característicos de la economía nacional eran su elevada apertura hacia el exterior y el proceso de reestructuración económica al que hemos hecho referencia. El primero implicaba no sólo una estructura de propiedad primordialmente extranjera sobre áreas de la producción, sino sobre todo el libre movimiento de mercancías a través de la frontera norte y también la libre movilidad de flujos financieros sin problemas de convertibilidad; ello provocaba por una parte, que los precios nacionales se moviesen en forma muy parecida a los del exterior (E.U.A.) y, por la otra, la dificultad de tener un control local sobre la oferta monetaria.

De esta manera, el efecto de la Gran Depresión fue el de reducir los niveles de precios y contraer la liquidez del sistema económico. A ello deberían añadirse como factores relevantes la persistencia de una forma de producción "dual", con un pequeño enclave minero-exportador que proveía divisas y ganancias, junto a un gran pero empobrecido sector campesino que producía bienes salario; así como un elemento de incertidumbre determinado por los movimientos

del Estado hacia un mayor control del desarrollo nacional.

Bajo estas premisas, entonces, el efecto-precio de la crisis se manifestó, sobre todo entre 1930 y 1932, en una reducción en el margen de ganancias y en la demanda agregada -apoyada por la caída en las exportaciones y, por tanto, en los recursos fiscales del Estado- que fue lo que explicó principalmente la caída en la actividad económica y en las importaciones (los dos factores de oferta nacional). En efecto, el índice de precios de las exportaciones cayó 32% entre 1929 y 1932 y su valor en dólares de 275 millones a 97 millones; a su vez, las importaciones cayeron en precio 14%, provocando que el poder de compra de las exportaciones declinase 50% en esos tres años. Ello produjo una caída en la producción minera, que en 1932 fue de 55% en relación a 1929 mientras que la petrolera se redujo a 83%. Pero en la minería la recuperación fue rápida debido principalmente al incremento en el precio de la plata como producto del "Acuerdo de Londres" sobre el precio del metal en 1833 y el "U.S. Silver Purchase Act" de 1934 mediante los cuales se sostenía una demanda elevada del producto por parte de los países desarrollados por razones monetarias; y el otro elemento de recuperación de la producción, por supuesto, fue el hallazgo de los yacimientos petroleros de Poza Rica que expandieron la producción de crudo de 33 millones de barri-

les en 1932 a 40 en 1935, junto con un incremento en la demanda interna por petróleo (a consecuencia del crecimiento de la motorización) que ascendió a 40% de la producción en 1934, comparada con 21% en 1928. 13/ Estos resultados en el terreno de los productos exportables son los que explican el repunte de las exportaciones, que duplicaron su valor entre 1932 y 1935.

Las importaciones, a su vez, también habían declinado fuertemente: de 178 millones de dólares en 1929 a 57 millones en 1932. Al no haberse dado restricciones a las importaciones en el valor de la moneda nacional (que sólo se devaluó 29% durante ese período 14/), esa caída debe ser atribuible a problemas de demanda. En efecto, tanto las exportaciones como el ingreso nacional declinaron rápidamente hasta 1932, pero se recuperaron para 1935. Sin embargo, el superávit comercial, aunque menor, siguió existiendo a lo largo del período, evidenciando que las importaciones no venían determinadas por "escasez" de divisas sino por caída en la actividad en general.

13/ Meyer Lorenzo: op.cit.

14/ Villarreal, R: op.cit, p.43-47

Si observamos la balanza de pagos en conjunto, podemos constatar que, con la reducción del superávit comercial a 40 millones de dólares en 1932, por el lado de la cuenta de capitales, el pago de la deuda externa se suspendió prácticamente entre 1929 y 1935 y las reservas nacionales mejoraron considerablemente. A su vez, la salida de divisas por concepto de ganancias de las compañías extranjeras se redujo en una proporción importante, misma que no se recuperó al mejorar la balanza comercial después de 1932. Ello evidencia los problemas que vinieron acusando las actividades extractivas a lo largo de los años treinta, y que puede ser un factor explicativo de primer orden. En cuanto a su relativa pérdida de fuerza económica y política frente a las acciones del Estado en la búsqueda de mayor soberanía sobre el subsuelo, así como en cuanto a la recomposición de la dinámica económica durante los treinta, que implicó una pérdida de dinamismo de la minería (que no se ha revertido hasta la fecha) en favor de la agricultura comercial y, más adelante, de la industria de transformación.

En el sector industrial el impacto de la Gran Depresión parece haberse sentido más bien a través de sus efectos en las demás actividades económicas. No existe evidencia de escasez de insumos u otros bienes importados y, por tanto, el efecto habrá sido más bien vía precios y demanda. El

análisis del índice de la producción industrial* muestra un crecimiento considerable durante toda la década de los veinte, solo interrumpido en el período 1930-1932 en que cayó aproximadamente 20%, pero con una recuperación rápida a partir de entonces y durante el resto del decenio de los treinta.

Este ciclo de la industria parece haber afectado por igual a las distintas ramas; por ejemplo, la producción de cemento en miles de toneladas pasó de 227 a 138 y a 252 entre 1930, 1933 y 1935. La de cerveza en millones de litros de 72 a 42 y a 83 en el mismo período. La producción de textiles de algodón tuvo un comportamiento similar, aunque con fluctuaciones más moderadas, debido a la intervención directa del gobierno que evitó el cierre de las plantas durante los años más agudos de la crisis. Finalmente, la producción de electricidad fue en constante aumento, manifestando desde entonces, como ahora, que su ciclo está determinado fuertemente por factores de política económica, por una estrategia de largo plazo del Estado de no interrumpir el desarrollo de este vital sector industrial.

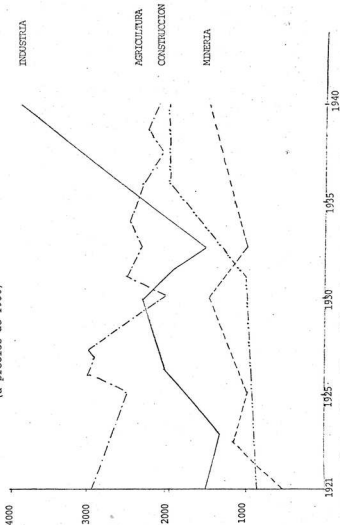
El efecto de la caída en precios y demanda, esto es, inflación con recesión, fue sin duda el principal determi-

* Ver gráfica 1 y 2

Gráfica 1

Millones de pesos México: Producción de las Principales Actividades de la Economía Mexicana.

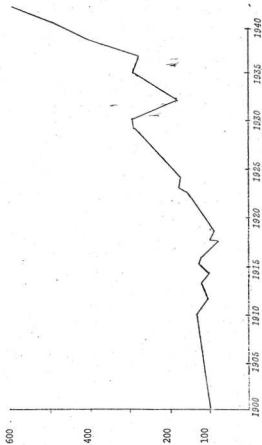
(a precios de 1950)



FUENTE: Enrique Pérez López. "El Producto Nacional" en México 50 años de Revolución: La Economía. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1950.

Gráfica 2

México: Índice del Volumen de la Producción Manufacturera 1900-100

Fuente: NAFINSA. 50 Años de Revolución en Cifras. México, 1960, p.80.

nante del comportamiento industrial. Una vez recuperadas estas variables existía más que suficiente capacidad instalada para hacerles frente. Por eso mismo, no obstante los niveles de protección que para la industria significaron la devaluación del peso (en 1931 y 1933) y el incremento en la tarifa arancelaria (en 1930) 15/, este sector no substituyó importaciones por escasez de demanda y reducción del nivel de precios. Más aún, no existía en ese tiempo la disposición (como se dio durante Cárdenas) de manejar la demanda, incrementándola vía gasto público; por el contrario, el "Plan Calles" de 1930-1931 tendió a reducir el circulante, contrayendo la liquidez del sistema, fenómeno que no se modificó hasta 1932. El sector exportador se enfrentaba tanto a una caída en los volúmenes de producción del enclave minero y petrolero, como a una demanda externa deprimida al máximo por la crisis y la protección de las economías desarrolladas.

La substitución de importaciones en México 16/ muestra sólo una pequeña reducción en los índices substitutivos para este período y para el decenio de los treinta en su conjunto (ver cuadro 2 y gráfica 3); siendo los bienes de consumo final los que en todo caso parecen haber sido substituidos con mayor éxito, aunque también moderadamente.

15/ Villarreal, op.cit.pag.32

16/ Ibid, p.28-29

MEXICO: Indices de Sustitución de Importaciones * (1929-1984)

| | Bienes de Consumo 1/ | Bienes In- termedios 2/ | Bienes de Capital 3/ | Manufacturas |
|---------|-------------------------|----------------------------|-------------------------|--------------|
| 1929 | 0.3517 | 0.5558 | 0.9604 | 0.5671 |
| 1939 | 0.2222 | 0.5591 | 0.9029 | 0.4856 |
| 1950 | 0.0650 | 0.4155 | 0.7357 | 0.3112 |
| 1951 | 0.0679 | 0.5050 | 0.7561 | 0.3701 |
| 1952 | 0.0717 | 0.4629 | 0.7408 | 0.3447 |
| 1953 | 0.0801 | 0.4217 | 0.7222 | 0.3299 |
| 1954 | 0.0639 | 0.3928 | 0.6845 | 0.2880 |
| 1955 | 0.0615 | 0.4105 | 0.7017 | 0.3102 |
| 1956 | 0.0726 | 0.4294 | 0.7074 | 0.3257 |
| 1957 | 0.0625 | 0.4039 | 0.6633 | 0.3162 |
| 1958 | 0.0572 | 0.4035 | 0.6864 | 0.3114 |
| 1959 | 0.0658 | 0.3440 | 0.6377 | 0.2778 |
| 1960 | 0.0572 | 0.3538 | 0.6654 | 0.2967 |
| 1961 | 0.0546 | 0.3264 | 0.6850 | 0.2852 |
| 1962 | 0.0561 | 0.3126 | 0.6265 | 0.2710 |
| 1963 | 0.0552 | 0.3097 | 0.5867 | 0.2632 |
| 1964 | 0.0567 | 0.3100 | 0.5847 | 0.2741 |
| 1965 | 0.0571 | 0.2922 | 0.5500 | 0.2620 |
| 1966 | 0.0587 | 0.2655 | 0.5133 | 0.2470 |
| 1967 | 0.0558 | 0.2431 | 0.5230 | 0.2456 |
| 1968 | 0.0508 | 0.2396 | 0.5190 | 0.2434 |
| 1969 | 0.0490 | 0.2221 | 0.4951 | 0.2252 |
| 1970 | 0.0705 | 0.1805 | 0.4670 | 0.2118 |
| 1971 | 0.0645 | 0.1745 | 0.4443 | 0.1969 |
| 1972 | 0.0719 | 0.1694 | 0.4427 | 0.2005 |
| 1973 | 0.0784 | 0.2173 | 0.4361 | 0.2234 |
| 1974 | 0.0779 | 0.2208 | 0.4613 | 0.2512 |
| 1975 | 0.0615 | 0.2110 | 0.4931 | 0.2316 |
| 1976 | 0.0563 | 0.1861 | 0.4519 | 0.2137 |
| 1977 | 0.0521 | 0.1716 | 0.4151 | 0.1891 |
| 1978 | 0.0529 | 0.2024 | 0.4409 | 0.2203 |
| 1979 | 0.0829 | 0.2246 | 0.5056 | 0.2639 |
| 1980 | 0.1066 | 0.2302 | 0.4855 | 0.2647 |
| 1981 | 0.1228 | 0.2259 | 0.5074 | 0.2804 |
| 1982 | 0.0794 | 0.1786 | 0.4205 | 0.2066 |
| 1983 | 0.0549 | 0.1118 | 0.2704 | 0.1194 |
| 1984 2/ | 0.0279 | 0.1077 | 0.3997 | 0.1462 |

Índice de sustitución en base al Valor Agregado y al Método de Chenery N.

1/ Incluye ramas: 11 a la 30, 32 y 59

2/ Incluye ramas: 31, y 33 a 47

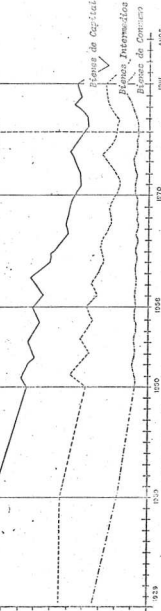
3/ Incluye ramas: 48 a la 55

Estimado

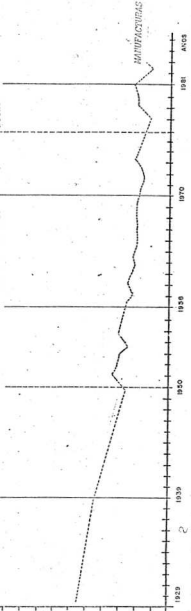
FUENTE: 1929-1969. René Villarreal. Op. cit
 1930-1939 René Villarreal "La Contrarrevolución Monetaria. Ed. Oceano, México 1
 1950-1954 Sistema de Cuentas Nacionales de México 1980-1982 y Estimaciones Prelim
 nares 1984. Tomo II.
 Cuentas de Producción y Tomo III, Oferta y Utilización de Bienes y
 Servicios.

MEXICO: EL PROCESO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES (1929 - 1964)

ISI El Proyecto Nacionalista
 La Ruptura de La Economía de Enclave
 Primera Etapa de S.I.
 Bienes de Consumo
 Etapa Avanzada de SI
 Bienes Intermedios y de Capital
 Colapso del Modelo de S.I.
 Petrodependencia Externa y de Sustitución de Importaciones



ISI Período Acelerado de S. I.
 Período de Relativo Estancamiento
 Período de Mayor Estancamiento
 Nuevo Abierta
 Resustitución



Así, en México ni existió la "protección nacional" del mercado interno por la escasez de divisas o protección inducida por razones de política comercial, ni se gestó un proceso intenso de sustitución de importaciones como consecuencia. Lo que quedó en evidencia fue que "la Gran Depresión significó en el caso de México, más que un estímulo efectivo a la industrialización y sustitución de importaciones, el poner en evidencia las contradicciones y limitaciones de una economía de enclave". 17/ En la revolución, el enclave había mostrado su decisión de no repartir los frutos del auge internacional. Pero ahora, en la crisis, hacía sentir todo el peso de sus contradicciones sobre el aparato productivo nacional.

En suma, parece existir un ciclo agudo pero corto que va de 1930 a 1935 como producto principalmente de fluctuación en precios (como mecanismo de transmisión de la crisis) y, por tanto, demanda agregada, condicionados por las circunstancias específicas del sector minero y las fluctuaciones estacionales de la agricultura, y sin efectos importantes derivados de la crisis sobre la actividad industrial.

El futuro de la industria después de 1935, estuvo íntimamente ligado a los esfuerzos del Estado por continuar el

17/ Ibid, p.36

proyecto de desarrollo gestado en 1920-1930 pero con un nuevo instrumento de política económica que provocaría cambios considerables en los años siguientes. El manejo de la demanda por parte del gobierno Cardenista, que si bien no se utilizó ni con mucho en forma y con proporciones importantes, sí marcó un cambio profundo en la concepción de la política económica respecto a los decenios anteriores: el Estado jugaría un papel más directo y de mayor impacto en el devenir económico del país.

III. LA POLITICA CARDENISTA Y EL ROMPIMIENTO CON LA ECONOMIA DE ENCLAVE.

La crisis de 1929 y la depresión subsiguiente habían dejado en claro las contradicciones y limitaciones del modelo de economía de enclave. Romper este esquema de desarrollo implicaba sustituirlo por otro y las condiciones para ello no se encontraban presentes ni en términos de la infraestructura material y social con que contaba el país.

Los planes del gobierno Cardenista, demostraron en los hechos que la estrategia a seguir daba un giro importante en tres sentidos: primero, mediante el proyecto nacionalista de desarrollo, se rompía con el sistema de economía de enclave, que vendría a consolidarse en 1938 con la nacionalización del petróleo; segundo, mediante la ruptura con el "maximato" callista y los programas de reforma agraria y de organización del movimiento obrero, se recuperaban los postulados básicos revolucionarios en su expresión más nítida, plasmados en la Constitución de 1917; tercero, siguiendo esa misma tradición, se asumía una participación del Estado en la economía más dinámica y efectiva, ciertamente precursora de la estrategia post-1940.

Los instrumentos principales para este nuevo papel del sector público fueron la política fiscal introduciendo el con-

cepto de déficit público para estimular la demanda agregada, la política comercial, que comenzó a modificar los esquemas de protección que habían venido aplicándose con timidez y básicamente con fines fiscales y no comerciales ni industriales y, finalmente, la creación de las principales instituciones de apoyo financiero y productivo para apuntalar el desarrollo nacional con recursos suficientes y en condiciones adecuadas de tasas de interés y montos.

1. El proyecto Nacionalista.

Ya desde el Primer Plan Sexenal de Gobierno, en 1933, se enfatizaba "la necesidad de disminuir la dependencia del país de los mercados extranjeros (romper con la economía primaria-exportadora), la promoción de industrias pequeñas o medianas más que grandes unidades (industrialización) y el desarrollo de empresas mexicanas, más que empresas bajo control de intereses extranjeros (rompiendo la economía de enclave)". 1/

Pero por encima de ello, era labor fundamental continuar y apuntalar la obra callista en lo referente a las relaciones con el capital extranjero dominante en el país: el minero y el petrolero.

1/ Citado en Villarreal, René: op.cit. pag.38

Los años de 1935 a 1938 fueron ciertamente difíciles para llevar a cabo dichas negociaciones, en particular porque las empresas extranjeras ejercieron una fuerte presión sobre el gobierno para que moderase su discurso y sus pretensiones. 2/ El gobierno a su vez, se sustentó considerablemente en el apoyo que le otorgaba el movimiento obrero organizado mediante la movilización abierta y decidida, así como el marco jurídico y legal para defender su posición. Los problemas se sucedieron a partir de 1936, primero con empresas mineras, luego eléctricas y por encima de todas, las petroleras americanas e inglesas.

Factores exógenos que ayudaron a resolver los conflictos a favor de México fueron el desprestigio de las empresas petroleras por averiguaciones de fraude en las cortes internacionales y la reducción de la importancia de México (desde 1922) como productor de petróleo, no obstante el descubrimiento de los yacimientos de Poza Rica en 1933.

El clímax de la estrategia nacionalista fue, obviamente, la expropiación petrolera, que produjo no solamente un vuelco popular en favor del gobierno sino que sentó las bases para nuevos esquemas de negociación con el capital extranjero a

2/ Cfr. en especial Meyer L., op.cit., para el caso petrolero.

fin de que acueiera a otras actividades o espacios "vacíos" del aparato productivo nacional, respetando la soberanía del Estado sobre el suelo y subsuelo del país.

La expropiación petrolera vino a representar la forma más nítida y concreta del quiebre del sistema de enclave, al cambiar la estructura de propiedad de la economía minero-petrolero-exportadora.

2. El Proyecto Popular

La depresión de 1929-1932 había tenido efectos serios sobre la sociedad, en particular sobre los ingresos de las clases trabajadoras y campesinas. El ingreso per cápita había caído de 2,250 pesos en 1929 a 1,763 en 1932. El desempleo había aumentado no sólo por la crisis interna sino también por la repatriación de trabajadores mexicanos desde E.U.A. En el sector urbano, el desempleo se triplicó. ^{3/} Los salarios en la manufactura se habían reducido fuertemente, según datos de la industria textil, modificándose sensiblemente la distribución del ingreso en favor del capital y la renta.

Más aún, los sectores populares mostraban anarquía y descontento; el campesino, por la virtual paralización del re-

^{3/} Anuario Estadístico de los E.U.M. 1939 y 1941. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1940 y 1943.

parto de tierras y la concentración de los recursos agrícolas en la zona noroeste del país; los obreros, por el clima de politización personalista de los sindicatos por parte de los líderes del maximato y, claro, por el abatimiento de las condiciones de vida de la clase obrera urbana.

Ambos sectores vinieron a jugar un papel fundamental de apoyo al Presidente Cárdenas en la pugna política que se gestó durante 1935 y que terminó con el destierro del "Jefe Máximo de la Revolución", Plutarco Elías Calles. La movilización popular para salvar el proyecto de reforma agraria y de organización obrera fue el triunfo político interno de más resonancia de Cárdenas. Más aún, con la terminación del "maximato" se consolidó el sistema político mexicano bajo la rectoría del Poder Ejecutivo; la secuela de este proceso llevó incluso a la transformación del partido oficial, fundamentado desde 1939 en los tres sectores básicos: obrero, campesino y popular (donde hasta entonces seguía incluido el ejército). Esta auténtica política popular del Cardenismo cerraba la pinza de la reestructuración de las relaciones del Estado con los factores productivos principales: el capital (nacional y extranjero) y el trabajo. Es evidente ahora la importancia que esta estrategia tuvo en los decenios posteriores para explicar el dinamismo y estabilidad del modelo de crecimiento económico basado en la industrialización.

3. El Proyecto Económico

Con Cárdenas se inició, de hecho, la utilización de la política fiscal con fines de manejo económico. El cambio experimentado en el renglón de gaso -donde se incrementó por encima de la práctica Callista la proporción de éste con fines económicos- y del saldo de las finanzas públicas es patente (ver cuadro 3).

Para Cárdenas era claro y evidente que no podría llevar a cabo su proyecto agrario si no contaba para ello, además de los mecanismos para expropiar la tierra, con los instrumentos de apoyo financiero y material a las nuevas unidades ejidales.

De tal manera que la estrategia de reforma agraria -producto de la voluntad y comprensión política del gobierno- se vió acompañada de la modificación de las "reglas del juego" en materia de finanzas públicas.

Pero no solamente para estos fines fue que se operó deliberadamente el incremento en la demanda efectiva vía gasto público. Era necesario también incrementar la acción pública en materia de infraestructura material en el campo de las comunicaciones y transportes.

Cuadro 3

México: Ingresos y Egresos del Gobierno Federal
(1929-1940)

(millones de pesos)

| Años | Ingresos | Egresos | Diferencia |
|------|----------|---------|------------|
| 1929 | 322 | 276 | 46 |
| 1930 | 289 | 279 | 10 |
| 1931 | 256 | 226 | 30 |
| 1932 | 212 | 212 | 00 |
| 1933 | 223 | 245 | - 22 |
| 1934 | 295 | 265 | 30 |
| 1935 | 313 | 301 | 12 |
| 1936 | 385 | 406 | - 21 |
| 1937 | 451 | 479 | - 28 |
| 1938 | 438 | 504 | - 66 |
| 1939 | 566 | 571 | - 5 |
| 1940 | 577 | 610 | - 33 |

Fuente: NAFINSA, *op. cit.*, p. 340Citado por Villarreal, *René: op. cit.*, p. 39

A su vez, la estrategia económica Cardenista conjugó la necesidad de apuntalar el desarrollo con la de crear instituciones de largo alcance que viniesen a suplir las carencias que se experimentaban en el área financiera y en la productiva. Respecto al primer caso, la fundación de la Nacional Financiera, el Banco de Comercio Exterior y el Banco Agrícola tuvieron el objeto de proporcionar los créditos de largo plazo para estas actividades, que no eran posible contratar a través de la Banca Comercial. En el segundo caso, el ejemplo más destacado fue la creación de la Comisión Federal de Electricidad como institución necesaria para organizar y llevar a cabo la magna obra de electrificación del país, para responder a la demanda futura de las familias y, sobre todo, de las empresas, orientando la producción de energía (a la que se sumaría el petróleo) al proceso interno de crecimiento.

La estrategia económica y social del Cardenismo fue, por tanto, la amalgama de dos concepciones: la necesidad del desarrollo agropecuario y la defensa de la soberanía nacional sobre el subsuelo (eliminando el enclave) y, otra, sobre la necesidad de la organización popular como requisito para el desarrollo sostenido y determinado por la acción estatal.

Dentro de este esquema, se sentaban las condiciones para el despegue industrial: energía orientada hacia el mercado interno; creación de instituciones económicas que se avocaron al financiamiento y desarrollo de la creación de infraestructura; reforma agraria que movilizaba a la población y principalmente

la mano de obra. El fortalecimiento de la organización obrera y empresarios como pivote y sostén del sistema político y, finalmente, el papel del Estado como agente promotor del desarrollo económico y social. Paradójicamente, no hay evidencia clara de que el gobierno Cardenista hubiere concebido la industrialización como el gran paso adelante a la manera de Gershenkron.^{4/} Pero lo que sí es claro es la convicción de que el modelo actuante debía ser eliminado -y fue eliminado- en aras de dos principios básicos: la soberanía de la nación sobre el desarrollo y la modernización como única vía hacia el futuro.

Atrás quedaba el México arcaico. Por venir, los avances y límites de su proceso de industrialización en una sociedad cuyo factor de vanguardia había sido, precisamente, el pueblo campesino y trabajador.

4. Situación económica de México en 1940.

Los efectos de la Gran Depresión sobre la economía mexicana fueron severos pero tuvieron una duración relativamente corta. La rápida recuperación, al ubicarse en un marco de crisis internacional generalizada, impidió de manera objetiva que la demanda externa volviera a cumplir un papel protagónico central en la nueva dinámica de crecimiento. Esta se vió impulsada centralmente por la mo-

^{4/} Cfr. Gershenkron: Economic Backwardness in Historical Perspective, Belknap, Cambridge, USA, 1962.

dernización de las ramas industriales ya existentes (cemento, acero, cerveza, textiles, generación de electricidad, azúcar, tabaco y vidrio) y por el avance decidido de una agricultura comercial de exportación junto con la aplicación de la reforma agraria apoyada en grandes obras de irrigación y creación de instituciones crediticias (Banco Nacional de Crédito Ejidal y Banco Nacional de Crédito Agrícola).

El sector agrícola consolidó de manera clara, hacia 1940, una agricultura bipolar caracterizada por la existencia de un sector de agricultura comercial de exportación y de un sector de agricultura de subsistencia de mercado interno, donde el primero concentraba un alto porcentaje de los tractores, trilladoras mecánicas y tierras de labor.

Ya en 1940, bajo los efectos de la política cardenista, la estructura de la economía mexicana mostraba signos de su creciente transformación industrial. La participación de la industria en el PIB hacia 1940 era de 21.4%, destacando el sector manufacturero con 15.4%, contra sólo 2.9% del sector petrolero, 2.5% de la industria de la construcción y 0.8% del sector eléctrico. Por su parte el sector primario participaba con 19.4% en el PIB de la economía mexicana. 5/

5/ Banco de México: Producto Interno y Gasto, 1960-1977, Banco de México, México, 1978.

Tomando como base el año de 1939 (1939=100), el índice del volumen de la producción manufacturera alcanzaba ya 103 en 1940 (contra sólo 76 en 1935) y el índice de valor era de 109.5 en 1940 (contra sólo 47.3 en 1930). El monto de inversión industrial pasó de 979 millones en 1930 a 2 287 millones en 1940, lo que se tradujo de manera más marcada en una mayor diversificación productiva y en un impulso hacia ramas sustitutivas de importaciones.

Respecto a las tasas de crecimiento, el sector industrial alcanzó tasas mayores a las del PIB durante 1930-1940 (4.4% para la industria y 3.9% para el PIB) que la del sector primario (4.1%) y del sector minero (-2.2%). La tasa de crecimiento de la industria manufacturera fue aún más alta ya que alcanzó un promedio de 4.6% para el periodo indicado.

Examinando la dinámica relativa de crecimiento intersectorial mediante el coeficiente de elasticidad de crecimiento (cociente entre la tasa de crecimiento de un sector y la tasa de la economía en su conjunto), es factible constatar que durante 1930-1940 los sectores industriales mantuvieron la elasticidad más alta destacando la electricidad (2.26), la construcción (1.38) y las manufacturas (1.18), mientras que la elasticidad del sector primario alcanzó apenas el

1.05 en el período señalado. Esto demostraba la dinámica y creciente contribución de las ramas industriales a la tasa de crecimiento del PIB ya desde 1940. 6/

Esta creciente importancia de las actividades industriales en el dinamismo global de la economía mexicana se asocia al crecimiento de las actividades ya existentes. Analizando los coeficientes de importación a oferta del sector industrial manufacturero desde 1929 7/, se observa una ligera disminución de ese indicador, en particular para la industria de bienes de consumo no duradero como se señaló en el análisis del período de la Depresión de 1929. El mayor dinamismo de la industria se asocia con la política de manejo de la demanda agregada instrumentada en el período Cardenista.

Este proceso se vio acompañado también de una creciente formación bruta de capital fijo, que pasó de significar porcentajes de alrededor de 6% en 1930-1934, a porcentajes de 8% para 1935-1940, llegando en este último año a ser de 9.1% del PIB.

6/ Este coeficiente es calculado en el ensayo de Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos: "Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar", en Cordera, R. (comp.): Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, F.C.E., (Lectura #39), Mex., 1981.

7/ Cfr. Villarreal, R. op.cit. pag.27-30

1.05 en el período señalado. Esto demuestra la alta contribución de los sectores industriales a la tasa de crecimiento del PIB ya desde 1940. 6/

Esta creciente importancia de los sectores industriales en el dinamismo global de la economía mexicana se asocia al crecimiento de las actividades ya existentes. Analizando los coeficientes de importación industrial desde 1929 7/, se observa una ligera disminución de ese indicador, en particular para la industria de bienes de consumo no duradero como se señaló en el análisis del período de la depresión de 1929. El mayor dinamismo de la industria se asocia con la política de manejo de la demanda agregada instrumentada en el período Cardenista.

Este proceso se vio acompañado también de una creciente formación bruta de capital fijo, que pasó de significar porcentajes de alrededor de 6% en 1930-1934, a porcentajes de 8% para 1935-1940, llegando en este último año a ser de 9.1% del PIB.

6/ Este coeficiente es calculado en el ensayo de Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos: "Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar", en Cordera, R. (comp.): Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, F.C.E., (Lectura #39), Mex., 1981.

7/ Cfr. Villarreal, R. op. cit.

Finalmente, el sector externo de la economía mexicana hacia 1940 mostraba en el saldo de la balanza comercial una recuperación de su superávit en los primeros años del régimen cardenista; sin embargo, hacia 1939-1940 volvió a disminuir alcanzando niveles 40% inferiores al superávit logrado en 1935. Esto se explica fundamentalmente por el retiro de capitales extranjeros ubicados en empresas agromineras exportadoras como reacción a la política interna de Cárdenas. Los términos de intercambio externo volvieron a experimentar una notable caída explicada por un errático comportamiento de los precios de exportación.

Junto a esto, la economía enfrentó un déficit en cuenta corriente de 110 millones de dólares en 1940, explicado en su mayor parte por los intereses remitidos por las compañías extranjeras a sus lugares de origen. Asimismo, los dividendos a extranjeros tuvieron un peso relativo de cierta relevancia en la explicación del comportamiento de la cuenta corriente.

La profundización y ampliación de la reforma agraria, la nacionalización petrolera y ferrocarrilera, la creación de una banca de desarrollo (donde cabe destacar a Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras Públicas, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional Azucarero y Banco

Algodonero Refaccionario), la reorganización del sistema bancario en donde el Banco de México controlaba la política crediticia, la exportación de oro y plata, la regulación del tipo de cambio y el impulso a obras de irrigación en el sector agrícola abrieron los cauces y sentaron las bases de la revolución industrial en México a partir de 1940; es decir, de la industrialización como el proceso económico más dinámico y como motor del desarrollo en su conjunto, que cambiaría no sólo el entorno económico nacional sino sus raíces mismas.

IV. LA INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES:

ESTRATEGIA, POLITICAS Y EVALUACION DEL PROCESO (1940-1982)

Es indudable que la Revolución de 1910, las transformaciones políticas de fines del segundo y tercer decenio de este siglo, así como el impacto de la Gran Depresión (1929-1933), originaron cambios profundos en la economía, en la política y en la sociedad de México. Estos fueron algunos factores que condicionaron y explican la estabilidad y expansión económica que se prolongó por varios decenios.

En el aspecto económico había quedado en evidencia la inviabilidad del modelo de economía de enclave primario-exportador como vía del crecimiento, su rompimiento implicó un proceso de transición con incipientes avances en la sustitución de importaciones. No obstante, lo trascendente de este período fue el crecimiento de la industria que empezó a mostrar una mayor dinámica que el resto de los sectores productivos.

Para 1940 estalla la Segunda Guerra Mundial y ocurre un trastocamiento en el comercio mundial. Esto indujo a los países atrasados, en virtud de sus limitaciones para importar bienes industriales, a cubrir con producción interna la ya amplia demanda abastecida por las impor-

taciones, estimulando así el proceso sustitutivo de importaciones.

En el decenio de los cuarenta, las condiciones para la industrialización generadas por los gobiernos revolucionarios a partir de 1920 se complementaron para iniciar el desarrollo industrial de México. Así, la industria se convirtió en el motor de un crecimiento económico autosostenido, que se dió de manera ininterrumpido por más de 40 años. La actividad industrial enfocada a la satisfacción de la demanda del mercado interno se transformó en el motor de este proceso.

La estrategia que llevó adelante el país para lograr este cambio radical en su estructura económica fue la industrialización a través de la sustitución de importaciones. En esencia, fué un proceso continuo de diversificación de la actividad económica generado a partir de la presión que el comercio exterior impuso a nuestra capacidad para importar y conducido a través de una política deliberada de protección, fomento y regulación industrial.

Este proceso de industrialización permitió modificar sustancialmente el comportamiento y la estructura de nuestra economía y de la actividad industrial.

1. Evolución y crecimiento de la estructura industrial en el proceso de industrialización sustitutiva (1940-1980).

Durante la estrategia de industrialización sustitutiva la industria manufacturera alcanzó tasas de crecimiento del orden de 7% anual durante cuatro decenios se impulsó el crecimiento del PIB a un ritmo de 6% anual. Estas tasas fueron logradas, durante un período tan extendido, por muy pocos países en el mundo que permitieron calificar a nuestra industrialización como una de las dos más exitosas y estables en Latinoamérica. El crecimiento industrial fue acompañado de un aumento del empleo a tasas de 4.5% en el largo plazo y del consiguiente incremento anual de la productividad del trabajo en 2.5%. En términos acumulados, los datos señalados significan que la producción manufacturera de México en 1980 fue 15 veces mayor que en 1939, al tiempo que el empleo generado por el sector fue 5.8 veces mayor. Más aún, ese empleo fue 2.7 veces más productivo por cada trabajador ocupado.

Asimismo, las actividades industriales que sólo representaban 20% del PIB en 1939 aumentaron su participación al 35% en 1980. Por su parte, el sector agropecuario redujo su presencia relativa de 21% a principios del período a sólo 9% a finales del mismo. Es en este sentido que podemos afirmar que la industrialización

cambió a México: de un país agrario-minero lo transformó en uno con un nivel de industrialización intermedia.

El proceso de industrialización permitió también conformar un conjunto de actividades productivas que se caracterizaron por una baja vulnerabilidad externa y por un dinamismo más estable que el de otras actividades económicas. Este sector presenta un grado de integración relativamente avanzado logrado merced al proceso de sustitución de importaciones. En este sector se encuentran actividades productoras de bienes de consumo no duradero, entre las que destacan las del paquete básico, parte importante de las de insumos de amplia difusión y algunas de bienes duraderos.

Entre los insumos de amplia difusión que participan en este sector se encuentran ramas como la de madera, papel y cartón, petróleo y derivados, productos de vidrio y cemento, minerales no metálicos e industrias básicas del hierro y acero. Estas actividades han experimentado un importante crecimiento en todo el período. Asimismo tienen la particularidad de presentar importantes efectos de "arrastre" tanto hacia adelante como hacia atrás, que repercuten positivamente sobre los niveles de actividad y empleo del conjunto de la economía. Su producción ha dinamizado positivamente a varias ra-

mas dedicadas a la fabricación de bienes de capital, como la de estructuras metálicas y la de carrocerías y autopartes.

Asimismo, algunas actividades de este sector, que apropiadamente se puede denominar endógeno (producción de bienes de consumo básico, de consumos de amplia difusión), han alcanzado elevado grado de competitividad en el mercado mundial, conformándose de tal manera en un núcleo de actividades industriales exportadoras.

En esencia, se ha producido una importante diversificación de la estructura productiva y de la industria nacional. Como muestra del cuadro 4, ha habido un progresivo crecimiento de la participación de la industria (incluida construcción) en el PIB entre 1939 y 1982, la que se ha elevado de 20.4% a 34.9 por ciento.

Por otra parte, el cuadro 5 muestra los cambios que se han producido al interior de la industria manufacturera, donde se aprecia la reducción de la participación de los bienes de consumo y el consiguiente aumento de los bienes intermedios y de capital. Sin embargo, aún es reducida la cuota del total correspondiente a este último tipo de bienes, lo que eviden-

CUADRO 4

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES
(ESTRUCTURA PORCENTUAL)

| AÑO | PIB | S E C T O R E S | | |
|------|-------|-----------------|--------------|-----------|
| | | INDUSTRIAL* | AGROPECUARIO | SERVICIOS |
| 1939 | 100.0 | 20.4 | 20.7 | 48.0 |
| 1958 | 100.0 | 26.1 | 17.4 | 49.9 |
| 1959 | 100.0 | 27.5 | 16.4 | 49.5 |
| 1970 | 100.0 | 33.5 | 11.6 | 49.4 |
| 1971 | 100.0 | 31.6 | 12.4 | 56.8 |
| 1975 | 100.0 | 33.1 | 10.3 | 57.4 |
| 1976 | 100.0 | 33.5 | 10.0 | 57.4 |
| 1982 | 100.0 | 34.9 | 8.8 | 57.6 |

* INCLUYE CONSTRUCCIÓN

FUENTE: BANCO DE MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO Y GASTO 1970-1978, Y
SPP, SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES 1970-1982

C U A D R O 5

VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA POR TIPO DE BIEN
ESTRUCTURA PORCENTUAL 1939-1982
(AÑOS SELECCIONADOS)

| | 1939 | 1950 | 1958 | 1970 | 1976 | 1980 | 1982 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| BIENES DE CONSUMO | 79.1 | 73.9 | 66.1 | 52.6 | 45.3 | 42.8 | 43.2 |
| BIENES INTERMEDIOS | 15.4 | 17.6 | 22.4 | 27.8 | 36.1 | 36.0 | 35.7 |
| BIENES DE CAPITAL | 5.6 | 8.5 | 11.5 | 19.6 | 18.6 | 21.2 | 19.7 |
| TOTAL DE MANUFACTURAS | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

FUENTE: 1939-1958. VILLARREAL, RENÉ : Op. cit., Poo. Cit.

1970-1982. SPP: SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MÉXICO.

cía la ausencia de una articulación adecuada al interior de la industria nacional.

La estructura de las manufacturas para el período 1960-1982, permite constatar el avance de la participación de la industria. En esta etapa se verificó un aumento de la participación de la industria química, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico de 11.4% a 25.4% del total; asimismo, la industria de productos metálicos, maquinaria y equipo presentó un incremento de 9.1% a 16.6% del total. Estos desarrollos dinámicos se operaron acompañados de la disminución de la presencia relativa de las industrias más tradicionales: alimentos, bebidas y tabaco (sin embargo, ésta continúa siendo la más importante por su dimensión absoluta) y la de textiles, prendas de vestir y artículos de cuero.

Finalmente, cabe considerar los logros del proceso de industrialización en tres ámbitos específicos: el empleo, la distribución del ingreso y la distribución de los frutos del progreso técnico. Las tres áreas están estrechamente vinculadas entre sí y la separación de los tratamientos se realiza sólo para hacerlos más explícitos.

En términos de empleo, el proceso industrial se constituyó a lo largo de 40 años en la más dinámica fuente de generación de puestos de trabajo, por ello la población ocupada en la industria pasó de 15.5% del total a inicio de los cuarenta a 23.3% en la actualidad. La tasa promedio de absorción de mano de obra fue elevada, (4.5% anual acumulativa) pero no pudo alcanzar el dinamismo de la población que llegaba a la edad de trabajar. En términos absolutos, en 1940 el sector industrial ocupó a poco más de 900,000 personas, mientras que en 1982 dió empleo a más de 4 millones y medio.

En los últimos veinte años, la creación de empleo industrial ha crecido a un ritmo inferior a la de los veinte años previos. Se ha argumentado que ello es debido a la elevada intensidad de capital que caracteriza a las industrias protegidas durante el proceso de sustitución de importaciones. Ello es correcto, pero ese aumento de la intensidad de capital ha permitido un concomitante incremento de la productividad de trabajo, que es el mejor indicador de largo plazo del grado de desarrollo de una economía. Por otra parte, no se debe olvidar que el sector industrial por sí sólo no es, en país alguno, capaz de solucionar a largo plazo el problema del empleo pues, su contribución relevante y estratégica es a través de una eficiente articulación con los sectores primario y terciario.

Si la industrialización sustitutiva tuvo limitaciones en términos de generación de empleos, no fue tanto en su aspecto directo sino por su dificultad para avanzar en la articulación inter-sectorial. Esto es, la débil articulación de la industria con el sector forestal, agrícola y minero no permitió que se generara todo el empleo productivo que potencialmente se pudo haber generado, utilizando mejor la dotación de recursos del país.

El crecimiento de la productividad en la industria manufacturera fue de 2.5% anual durante cuatro decenios, con un importante proceso de homogeneización basado en la modernización de las actividades más atrasadas.

La productividad industrial fue superior a la del conjunto de la economía; el diferencial se amplió en 1950-1980 con referencia a la agricultura y a los servicios tradicionales.

Una vez más la falta de articulación inter-sectorial se evidenció; ésta vez como un aumento de la heterogeneidad relativa de las distintas actividades económicas, proceso opuesto al que se operó al interior de la manufactura.

La mayor productividad se tradujo durante más de 20 años, en un aumento continuo del salario real y en una mejoría de la distribución del ingreso entre los sectores urbanos no informales. Sin embargo, en los últimos 5 años del período el salario real se estancó en su dinámica, aunque el importante aumento del empleo permitió incrementar la masa salarial y la participación de los salarios en el producto no se vió disminuída sino hasta 1982.

Los logros del proceso de industrialización han sido muchos y superiores a los alcanzados en la mayoría de los países de la región; sin embargo, la sustitución de importaciones presentó sus límites para superar la vulnerabilidad externa de la economía, requisito fundamental para poder garantizar un proceso de crecimiento autosostenido.

Desde la perspectiva de la historia económica podríamos calificar al período de 1940-1981 como el de un ciclo de crecimiento económico autosostenido, bajo una estrategia de industrialización sustitutiva y crecimiento hacia adentro; dividido en 3 etapas:

En la primera etapa la de industrialización sustitutiva de bienes de consumo 1940-1958 y crecimiento con inflación; en la segunda etapa de industrialización sustitutiva avanzada (1958-1970) y de crecimiento con estabilidad cambiaria y de precios, y la tercera etapa que se puede caracterizar como la desustitución de importaciones y petrodependencia externa (1970-1981).

2. La Industrialización Sustitutiva: Primera Etapa (1940-1958). Crecimiento con Inflación.

En una primera etapa la estrategia sustitutiva (SI) persiguió dos objetivos fundamentales: lograr un crecimiento industrial y disminuir la dependencia de las importaciones y evitar así los problemas del desequilibrio externo.

Iniciado el proceso de industrialización sustitutiva de

importaciones, y ante los resultados positivos que se registraron en producción, empleo, inversión, etc., el Estado comenzó a jugar un papel central implantando una estrategia de apoyo directo y deliberado a la industrialización instrumentada mediante la inversión pública y la política industrial de protección y fomento.

El papel del Estado como promotor activo del desarrollo, tuvo su principal instrumento en la expansión de la inversión. Entre 1940 y 1958 ésta representó el 40% del total, concentrándose en sectores estratégicos para la provisión de infraestructura, insumos y alimentos, tales como petróleo, energía eléctrica, caminos y agricultura.

Asimismo, se agotó prácticamente la sustitución de bienes de consumo no duradero y se avanzó en la de los bienes de consumo duradero e intermedios.

Sin embargo, el desequilibrio externo estuvo presente a lo largo de todo el período, con excepción de 1943 y los años posteriores a las devaluaciones.

- a) La primera etapa de SI: la sustitución de bienes de consumo

En esta primera etapa del proceso de SI la industria pre-

sentó un gran dinamismo; mantuvo una tasa media de crecimiento anual del 6.4%, mientras la economía lo hizo al 5.8%. Este proceso fue acompañado de un incremento promedio anual de precios de 10.6% y de un crecimiento del déficit en cuenta corriente del 4.2 por ciento.

En efecto, durante este período la industria constituye el sector con mayor crecimiento. Entre 1940 y 1955, como resultado de las acciones gubernamentales para fortalecer la infraestructura productiva, la electricidad y el petróleo aumentaron su crecimiento en 7% y 6% respectivamente, mientras que el sector manufacturero lo hacía al 6.9%.

En este aspecto, las ramas que registraron un mayor dinamismo fueron la siderurgia, productos metálicos, químicos, y los bienes de consumo como alimentos, bebidas y tabaco, al igual que textiles, ropa y calzado que crecieron sensiblemente.

Por lo que toca al proceso de sustitución, este período se dividió en dos etapas. La primera entre 1939 y 1950, de sustitución acelerada, la participación de las importaciones en la oferta total decreció significativamente para la industria manufacturera en su conjunto y para el subsector de bienes de consumo.

La segunda, que va de 1950 a 1958 donde las importaciones a oferta total disminuyó a un ritmo notablemente inferior. De hecho, para la industria manufacturera en su conjunto esta relación se mantuvo tanto en 1950 como en 1958 en un 31.1%, es decir, casi un tercio de la oferta total se satisfizo con importaciones (cuadro 2 y gráfica 3). Sin embargo, cabe señalar que varios sectores presentaron una sustitución negativa como madera, corcho, papel, químicos y maquinaria eléctrica; siendo significativa la sustitución solo en productos metálicos, metálicos básicos, hule, transporte y textiles.

En cuanto a la estructura y crecimiento del valor agregado e importaciones ésta refleja claramente el avance de la industrialización vía SI en esta su primera etapa. Los bienes de consumo participan con las dos terceras partes, 64.4% del incremento del valor agregado total del sector manufacturero. Por otro lado mientras que en 1940 las importaciones de bienes de capital representaban alrededor del 50% del total de importaciones y una cuarta parte los bienes de consumo e intermedios respectivamente, para 1958, en que se avanza y prácticamente se agota la SI de bienes de consumo, las importaciones de estos bienes representaban ya menos del 10% del total de productos manufacturados importados y se eleva a 33% y 59% en las importaciones de bienes intermedios y de capital respectivamente, lo que refleja indirectamente

el avance en la SI de bienes de consumo, lo que indicaba que todavía estaba por realizarse la etapa avanzada de SI, es decir, la sustitución de bienes intermedios y de capital.

b) La política industrial de protección, fomento y regulación.

Para llevar a cabo este proceso, durante la Segunda Guerra Mundial se brindó la protección necesaria al desarrollo de la naciente industria mexicana; sin embargo, al finalizar la contienda, México tuvo que reforzar su política de protección, para lo cual recurrió, en primera instancia, a la devaluación de la moneda tanto en 1948-1949 como en 1954 (de 4.05 a 8.65 por dólar, y de 8.65 a 12.50 por dólar), siendo la tasa de cambio uno de los instrumentos proteccionistas importantes en esta primera etapa del proceso.

En el período de postguerra se utilizan solamente tarifas específicas y en menor grado controles a la importación, es decir, que los aranceles fueron las principales herramientas de la protección, debido fundamentalmente a que el acuerdo comercial entre México y Estados Unidos estuvo vigente entre 1943 y 1950. En 1946 se duplicaron para 340 fracciones y en 1947 se elevaron para 5000 fracciones. Ese mismo año se establecen tarifas ad-valorem y precios oficiales de importación y en 1954 se incrementó la tarifa en 25 por ciento.

Al finalizar la primera etapa de SI, el control a las importaciones a través del permiso previo se incrementó a 1600 fracciones que representaron el 35% de las mismas. De esta manera, la política económica evolucionó hacia un mayor proteccionismo con logros significativos en la sustitución de importaciones.

Además de la política comercial (tasa de cambio, arancel y control cuantitativo) otros instrumentos de fomento o la inversión industrial vienen a promover el proceso de SI: La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la Regla XIV de la Tarifa General de Importación.

En 1945 se estableció la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, que amplió los beneficios que otorgaba a la inversión productiva la Ley de Industrias de Transformación de 1941. En el marco de esta nueva ley, las empresas pudieron disfrutar de importantes exenciones fiscales (impuestos a la importación, renta, utilidades, timbre y contribución federal o gravámenes locales), por 10, 7 ó 5 años, según fueron clasificados como "fundamentales" de "importancia económica" y "otras" respectivamente, pudiéndose prorrogar estos beneficios por 5 años ó más.

Mediante la Regla XIV se eliminaron, total o parcialmente los impuestos a la importación de maquinaria y equipo que fomentaron el desarrollo industrial del país. De esta ma-

nera, a través de las exenciones de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la Regla XIV, la industria logró importar bienes intermedios y de capital (para la producción doméstica de bienes de consumo) libres de gravámen y elevar la rentabilidad del sector industrial, lo que finalmente incrementó su protección efectiva.

En cuanto a la política de financiamiento, gran parte de la inversión productiva fue promovida a través de las instituciones gubernamentales. Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA) se convirtió en la Banca Estatal de Fomento y buena parte del incremento en la inversión industrial correspondió a proyectos promovidos por esta institución financiera. El Banco de México modificó su reglamento en lo relativo a las operaciones de descuento con las instituciones asociadas, a fin de que el 60% de la cartera, cuando menos, correspondiera a préstamos para la producción industrial y agropecuaria. Así se avanzó en la política de control selectivo del crédito.

A medida que el sector financiero se fortaleció, amplió su capacidad de captación de recursos y creó instituciones especializadas, se establecieron regulaciones tendientes a orientar globalmente al ahorro nacional hacia los sectores y actividades considerados prioritarios. De esta manera, la política de financiamiento para la

formación de capital ha seguido una orientación en la que ha predominado el apoyo a los objetivos generales de desarrollo de las actividades productivas y de la infraestructura.

El Banco de México fomentó y fortaleció desde mediados de decenio de los cincuenta, mediante normas sobre la composición del encaje legal, la canalización del ahorro hacia las actividades industriales.

La industrialización del país a través de la sustitución de importaciones y el auge económico de la postguerra introdujeron cambios considerables, tanto en la localización y flujo de la inversión extranjera como en los esfuerzos por reglamentarla.

En 1943 se creó la Comisión Mixta intersectorial que estableció 59% como los mínimos del capital social nacional requeridos en las empresas mercantiles organizadas para desarrollar su actividad en la industria. Esta Comisión reservó para las actividades de distribución de gas, explotación forestal, autotransportes en carreteras federales y explotación de radio y televisión, el dominio nacional de la inversión.

Sin embargo, la legislación sobre inversiones extranjeras tuvo serias deficiencias para orientarla efectivamente, pero no es hasta inicios del decenio de los setentas que se contó con un cuerpo integral de legislación en la materia. En consecuencia, ésta comenzó a concentrarse en las ramas más dinámicas y rentables de nuestra economía amenazando con desplazar al capital nacional, por lo que en 1958 fue necesario replantearla con el propósito de regularla, estableciendo los porcentajes y montos de la misma así como las áreas de penetración.

3. La Industrialización Sustitutiva: segunda etapa (1959-1970). Crecimiento con estabilidad de precios y cambiaria.

Durante la segunda etapa del proceso sustitutivo, aunado al objetivo de crecimiento sostenido, la política económica per siguió aumentar el ahorro interno para reducir la brecha ahorro-inversión, tomando como dada la brecha de divisas y, por lo tanto, su financiamiento a través del capital externo. La política comercial caracterizada por un tipo de cambio fijo y la importancia asignada al equilibrio interno contribuyeron a explicar el bajo ritmo inflacionario registrado.

Por otra parte, para impulsar el proceso de industrialización fue sin duda necesario elevar los precios relativos de los bienes industriales respecto a los primarios a través de la protección, para poder así estimular la inversión en el sector industrial.

El Estado continuó cumpliendo su papel central como promotor del desarrollo mediante la inversión pública que llegó a representar el 45% de la inversión total. Se prosiguió con la creación de obras de infraestructura y se elevó de manera sustancial la inversión de las empresas públicas en petróleo, electricidad y siderurgia y prácticamente establecieron una política de "congelación" de precios y tarifas coadyuvando significativamente a la estabilidad de precios, pero con sus consecuentes efectos en el endeudamiento de las empresas públicas.

El gobierno obtuvo recursos en forma no inflacionaria y sin desincentivar el ahorro de las personas y empresas. Para entonces, la deuda pública superaba apenas el 10% del producto interno bruto, lo cual permitió ampliar considerablemente los márgenes de endeudamiento interno del sector, operando principalmente a través de mecanismo de encaje legal y de los Bancos Nacionales, captando directamente del público. Adicionalmente, se recurrió al endeudamiento con el exterior para financiar inversiones en infraestructura, industria pesada y energía, y para ampliar la oferta de divisas con el objeto de fortalecer la paridad del tipo de cambio.

Para mantener las condiciones de estabilidad que se buscaba crear se decidió reforzar los estímulos al uso productivo de las utilidades de las empresas. En consecuencia, la tributación se orientó a propiciar la reinversión de utilidades y a incentivar las inversiones más productivas por medio de subsidios y exenciones a las ganancias futuras al capital. Asimismo, en estos años se mantuvieron virtualmente constantes los precios y tarifas del sector público.

a) La Segunda Etapa de SI: La Sustitución de bienes intermedios.

Esta segunda etapa del proceso se avanzó y profundizó en la sustitución de importaciones de bienes intermedios y algunos de capital, obteniéndose exitosos resultados

que redundaron en una disminución de la participación de las importaciones a oferta total en 16% para bienes de consumo, 45% para bienes intermedios y 28% para bienes de capital (ver cuadro 2). El correspondiente índice del SI para el total del sector manufacturero se redujo en 27.5%.

El sector industrial creció a una tasa promedio anual del 8,6%, en tanto que la economía lo hizo al 7.1%. Si el ritmo de crecimiento no fue más dinámico, se debe en buena medida al lento crecimiento de la industria minera 2.1%, aunque debe señalarse que el sector eléctrico creció a una tasa mayor que la media 13%, lo que compensó el escaso dinamismo de la minería.

El acelerado crecimiento de la producción industrial total ha originado que su participación dentro del producto interno bruto (PIB) haya pasado de 29.2% a 34.4% en 1970.

Las ramas que tuvieron un mayor crecimiento fueron la de artefactos metálicos (14.0), artefactos eléctricos (12.8), vehículos y accesorios (12.6), productos químicos (9.8), refinación de metales (9.0), materiales no metálicos (9.0), otras industrias (8.5), madera y derivados (7.4), textiles y derivados (7.0) y por último la de alimentos y similares (5.8) ^{1/}

^{1/} Banco de México, S. A. Informes Anuales 1958-1970

Durante el período 1959-1970 la economía mexicana profundizó en la etapa avanzada de SI, mientras que el índice de SI para bienes de consumo prácticamente permaneció constante, para bienes intermedios y de capital, disminuyó en casi veinte puntos. Esto es, en bienes intermedios la participación de las importaciones a la oferta total decreció en 44% y en bienes de capital en 27% 2/

La participación de las importaciones a la oferta total en 1970 para bienes de consumo era de 5% (mientras que en 1950 era 7%), 22% en bienes intermedios (41% en 1950) y para bienes de capital de 50% (74% en 1950).

La sustitución de importaciones refleja el desarrollo del proceso en su etapa avanzada en bienes intermedios y el 50 33% respectivamente y en bienes de consumo solamente el 2%.

La inversión pública llegó a representar el 45% de la inversión total durante la etapa avanzada de SI (1959-1970), adquiriendo mayor importancia la inversión de las empresas públicas (29%) respecto a la del gobierno federal (16%).

La inversión pública en el área industrial siguió siendo prioritaria; para 1970, dicha inversión representó dos

2/ René Villarreal, El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México, 1976 pags. 71 y 72.

quintas partes del total de la inversión pública, siendo significativa en petróleo (19%) electricidad (14%) y siderurgia (2.5%). El Estado continuó su papel productor y de apoyo en obras de infraestructura y de comunicaciones y transporte (21.5%) y en obras de fomento agropecuario (13.2) 3/

La balanza de mercancías (altamente deficitaria) continuó siendo uno de los principales factores determinantes del desequilibrio en cuenta corriente. El déficit en cuenta corriente llegó en 1970 a representar casi la tercera parte de las importaciones totales de bienes y servicios, superando los mil millones de dólares.

La balanza de servicios por turismo y transacciones fronterizas confirmó la tendencia descendente, -registrada en la segunda mitad de la etapa de crecimiento con devaluación-inflación-, como fuente de financiamiento del déficit en balanza de mercancías. El superávit por turismo y transacciones fronterizas fué capaz de cubrir sólo 56.5% del déficit en balanza de mercancías, contra el 66.3% del último año de la fase anterior del proceso sustitutivo (1958).

En lo que respecta al capital extranjero, los pagos por intereses sobre la deuda externa crecieron en forma acelerada e incidieron considerablemente sobre el desequili-

3/ IBID., p. 80

brio externo, propiciando una creciente dependencia de los ingresos de capital para financiarlo. La deuda externa se constituyó en el principal mecanismo compensador del déficit.

A lo largo del período 1959-1970 la industria continuó teniendo una alta demanda de empleos. En este período la tasa de absorción de mano de obra en la industria fue de 3.3% en tanto que el aumento de la población económicamente activa total fue de 1.4%. La industria de la construcción y la manufacturera, cada una con una tasa de ocupación de 3.4% fueron las que más contribuyeron a la generación de empleos.

La productividad de la mano de obra industrial se calculó para 1970, en 34,422 pesos de 1960 por trabajador, cifra que supone un crecimiento de 5.3% anual durante el período.

b) La Política Industrial de Protección, Fomento y Regulación

A diferencia del período anterior, frente al creciente desequilibrio externo no se recurrió a la devaluación como mecanismo de ajuste. El permiso previo constituyó el principal instrumento de la política proteccionista. En 1970 el 68.3% de las importaciones totales eran controladas mediante éste. El arancel, aunque en menor medida, se elevó igualmente con el fin de aligerar presiones sobre la balanza de pagos.

El período se caracterizó por la "ambigüedad" en el uso de los instrumentos de la política proteccionista, pues el tipo de cambio fue francamente desproteccionista al permanecer fijo, con libre convertibilidad y sobrevaluación creciente, mientras que, por otro lado, el arancel y el control cuantitativo fueron utilizados con un carácter marcadamente restrictivo de las importaciones. Las principales modificaciones arancelarias a la tarifa de importación ocurrieron en 1961 y 1962. En el primer año se revisaron más de 600 fracciones de la tarifa a fin de limitar las importaciones de acuerdo con las condiciones internas y de balanza de pagos. En 1962, se aplicó una tarifa ad-valorem adicional del 10% a un grupo de bienes importados y el permiso previo se convirtió, en 1970, en el principal instrumento proteccionista, alcanzando a cubrir el 68% de las 14,000 fracciones arancelarias.

En ese último decenio, los cambios en la política proteccionista fueron poco significativos; se acordaron algunos cambios de orientación, pero los aranceles se mantuvieron aproximadamente en los mismos niveles. En realidad, sólo se reformaron las clasificaciones y se pusieron en práctica mejoras técnicas de distinto carácter tanto con fines fiscales como para afinar los mecanismos de control de las importaciones. El fortalecimiento de la posición externa de pagos hacia 1965 y el rápido aumento de las corrientes de capital extranjero destinado a la industria, contribuyeron a hacer menos urgente la necesidad de reformar la política comercial. Además, se dió una ampliación considerable del sistema de licencias que,

hasta cierto punto, obedeció a necesidades de pagos pero, sobre todo, a la voluntad de asegurar a las empresas ubicadas en el país el control de los mercados internos.

Con el propósito de sustituir las importaciones de productos industriales que se consumían en las franjas fronterizas, fortalecer los nexos económicos entre estas zonas y el resto del país y alentar el turismo desde el exterior, se estableció en 1961 el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF).

De acuerdo a este Programa se pusieron inicialmente en marcha proyectos de infraestructura y se estableció un régimen de preferencia para las empresas nacionales interesadas en abastecer el mercado de la población en esas zonas. En 1966 a iniciativa del PRONAF se puso en práctica el "Plan de Industrialización de la Frontera Norte del País" con el objeto inmediato de absorber mano de obra y de crear nuevos focos de actividad económica en los centros industriales colindantes con Estados Unidos y abrir una nueva fuente de generación de divisas.

En cuanto a las políticas fiscales y monetarias se reorientaron principalmente con el objetivo de aumentar el ahorro interno. La política fiscal a través de subsidios y exenciones y tarifas bajas (congeladas) de bienes y servicios públicos, jugó su papel como instrumento de fomento al ahorro interno; se

decidió que la tributación debería enfocarse a propiciar la reinversión de utilidades; brindar incentivos a las inversiones más productivas por medio de subsidios y exenciones y, actuar en la reducción de los precios relativos de los energéticos y de los servicios proporcionados por el sector público. Para finales del período 1960-1970 las empresas públicas habían transferido 24 645 millones de pesos al sector industrial a través de la política de precios oficiales en electricidad, transporte por ferrocarriles y petróleo. Esto sin embargo, presentó el costo de mayor endeudamiento de la empresa pública.

Por otro lado, para equilibrar la balanza de pagos se mantuvo la tasa de interés real lo suficientemente atractiva tanto para fomentar el ahorro interno como atraer fondos extranjeros. Así, se sostuvieron altas tasas de interés real netas, no a través de la política monetaria (aumentando la tasa de interés nominal), sino de la fiscal, al eximir de impuestos a los rendimientos de valores de renta fija hasta un cierto límite (inicialmente 7%) y gravar con tasas ligeramente progresivas, hasta un 10%, los rendimientos derivados de intereses más altos al mínimo.

El fomento al ahorro interno del sector privado de la economía, por medio de subsidios y exenciones fiscales, determinó que el Estado tuviese que financiar su gasto y déficit creciente a través del endeudamiento interno y externo:

mientras que en 1958 la deuda pública representó el 10.2% del PIB, en 1967 ésta se elevó al 21% con casi la mitad de endeudamiento externo.

Debido al incremento de las necesidades financieras del sector industrial (energética, manufacturera y de construcción) su participación en el crédito bancario total aumentó del 18.3% en 1942 al 30% en 1969.

En materia de inversión extranjera, durante esta etapa se nacionalizaron la industria eléctrica, la de azufre y algunas actividades permanentes de las compañías petroleras. Asimismo, se reglamentó la operación de la industria automotriz con relación al contenido nacional en el valor de producción, los compromisos para exportar y su asociación con capitales nacionales, entre otros.

El logro más significativo de este período fue haber alcanzado altas tasas de crecimiento con estabilidad de precios. Sin embargo, ello se produjo a costa de un permanente desequilibrio externo financiado con capital extranjero y de un creciente déficit gubernamental y financiado con endeudamiento interno y externo.

Es decir, que la estrategia requirió acelerar selectivamente el gasto y tomar simultáneamente medidas apropiadas para encauzar los efectos estabilizadores del crecimiento

así como diseñar una política comercial que basada en la decisión de no devaluar, en el uso del crédito externo a largo plazo, para complementar los recursos que antes proveía el sector exportador, y en la inversión extranjera. En otras palabras, se decidió no utilizar la tasa de cambio como mecanismo de ajuste al desequilibrio externo (aceptándose la continuación del mismo) y apoyarse principalmente en el capital extranjero (inversión extranjera y préstamos externos) como fuente de financiamiento del déficit en la balanza de pagos en cuenta corriente que fue de 5544 millones de dólares, de los cuales 3460 millones se financiaron con inversión extranjera.

4. *La desustitución de importaciones y la petrodependencia externa: tercera etapa (1970-1980)*

La aplicación del modelo sustitutivo de importaciones durante los tres decenios anteriores puso de manifiesto la dificultad de compatibilizar el crecimiento industrial vía sustitución de importaciones y el equilibrio externo. Este modelo de desarrollo fue haciendo gradualmente evidentes sus limitaciones.

Entre 1970-1982 el modelo exacerbó sus limitaciones, no obstante los intentos realizados durante la primera mitad del decenio por revitalizarlo mediante algunos cambios en la política económica. A partir de 1978-1981, el proceso de desarrollo económico estuvo sustentado en la exportación de hidrocarburos y presentó una fuerte tendencia a la desustitución de importaciones en el sector industrial.

4.1. *Evolución y crecimiento de la estructura industrial*

En este período, la economía mexicana presentó una dinámica sostenida, creciendo a una tasa media anual de 7.3%, y durante los últimos cuatro años de dicho lapso el PIB creció en 8.5% en promedio anual. Asimismo, la década de los setenta, el sector industrial experimentó un rápido proceso de expansión, transformación y consolidación.

a) *Composición de la estructura industrial*

Este ritmo de crecimiento sostenido originó un proceso de diversificación que significó una reducción de la importancia relativa de

Los sectores tradicionales y un aumento correlativo de los productos de bienes intermedios y de capital, especialmente de la rama metalmeccánica y el sector de productos químicos, debido fundamentalmente a las cuantiosas inversiones realizadas en la rama petroquímica.

De esta manera, las industrias tradicionales (alimentos, bebidas, tabaco, textiles y vestuario) redujeron en conjunto su participación en el total del sector de 42.7 a 36.0% entre 1970-1980; los productos intermedios, representados principalmente por la rama química y la de minerales no metálicos, la elevaron de 23.3 a 27.3% en igual lapso; y la metalmeccánica, de 23.5 a 26.8 por ciento.

En este período, el valor de la producción manufacturera (a precios de 1970) se duplicó y experimentó una gradual transformación de su estructura. Este proceso de creciente complejidad y diversificación manufacturera se presentó con mayor intensidad en cuatro ramas que tuvieron un crecimiento notable en el período: la petroquímica, en la división química, y la fabricación de electrodomésticos y fabricación y ensamble de vehículos automotrices incluso tractores, en la división de maquinaria. Este dinamismo se debió fundamentalmente a que el proceso de industrialización fue generando mayores requerimientos de insumos y mayores cantidades de maquinaria y equipo; asimismo, se debió tanto al decidido impulso del gobierno federal, mediante la creación de capacidad

petroquímica, como a la producción de maquinaria que se promovió a través de diversos estímulos, incluyendo producción de electrodomésticos, la cual también creció debido al incremento a largo plazo del poder de compra de la población, que se tradujo en un aumento de la demanda de bienes de consumo duradero.

b) *Participación de la industria manufacturera, de la construcción y eléctrica en el PIB.*

En este apartado es importante señalar que como consecuencia de la dinámica experimentada por el sector industrial, la participación de las manufacturas, industria eléctrica y construcción en el PIB aumentó de 29.8% a 31.5% entre 1970 y 1981. Estas actividades experimentaron tasas de crecimiento anual promedio de 7.1, 7.4 y 9.3%, respectivamente.

De esta manera, la industria manufacturera representó, en promedio, el 77.4% del conjunto del producto del sector industrial; la industria de la construcción el 16% y la eléctrica cerca del 5.0%. Entre 1978 y 1981 la construcción experimentó las tasas más elevadas de crecimiento. La industria creció a un 8.9%, la construcción a un 12.3% y las manufacturas a un 8.3 por ciento.

4.2. *Desustitución de importaciones.*

El modelo sustitutivo de importaciones durante los tres decenios anteriores, enfrentó la dificultad de compatibilizar el crecimiento industrial, vía sustitución de importaciones, y el equilibrio externo.

a) Desequilibrio externo y retraso en la sustitución de bienes de capital.

El proceso de sustitución se estancó y comenzó a mostrar signos de deterioro. Entre 1970 y 1975 el índice de sustitución de importaciones para la industria manufacturera pasó de 0.212 a 0.238. En bienes de capital de 0.467 a 0.483; en bienes intermedios de 0.181 a 0.211 y en bienes de consumo de 0.071 a 0.082, para el periodo ya señalado (cuadro No. 2 y gráfica no. 3).

En cuanto al desequilibrio externo, éste se acentuó significativamente, pasando de 1,115 millones de dólares en 1970 a 3,643 en 1975.

No fue sino hasta 1975 cuando se actuó sobre las políticas de sustitución de importaciones con el objeto de racionalizar la protección, aunque sin intentar cambiar el modelo en aspectos de fondo, buscando eliminar el carácter excesivo y discriminatorio; específicamente se buscó modificar la estructura arancelaria imponiendo un tope de 75% (excepto para automóviles); reducir el número de fracciones y tasas arancelarias y eliminar algunos subsidios ineficientes a la importación de ciertos bienes.

Sin embargo, debido a que estas modificaciones no alteraron en forma significativa la estrategia de industrialización basada en la SI, persistió el sesgo anti-

exportador. De esta manera, debido a presiones de balanza de pagos, y no de protección a la planta productiva, en agosto de 1975, todas las importaciones quedaron sujetas a permiso previo de importación y se volvió a aumentar el arancel en un número significativo de fracciones. En este marco de renovada protección se consideró nuevamente la necesidad de un subsidio hasta por el 75% de los impuestos aplicados a la importación de maquinaria destinada a la producción para la exportación o bienes de capital.

Los cambios introducidos en el modelo sólo afectaron el ámbito fiscal y no involucraron cambios en la política comercial; el desequilibrio externo continuó aumentando durante el período.

En consecuencia, entre 1970 y 1975 la economía necesitó de 14,508.9 millones de dólares para mantener la libertad cambiaria y el tipo de cambio fijo.

Así, la industrialización vía sustitución de importaciones ejerció un impacto definitivo sobre la balanza de pagos. Modificó la estructura de las importaciones en la medida en que requirió bienes intermedios y de capital que anteriormente no se importaban, produciendo con ellos bienes de consumo que hasta entonces se adquirían en el mercado exterior.

De esta manera, la balanza de mercancías siguió actuando como un factor determinante para explicar el resultado en cuenta corriente. El déficit en esta balanza creció a un promedio anual de 31% y pasó de 955 millones de dólares en 1970 a 3 721.6 en 1975. Este saldo negativo fue posible financiarlo con los servicios ya que su balanza se tornó deficitaria al incluir en ella los pagos de renta al capital extranjero. De esta manera, la fuente principal de financiamiento recayó sobre los préstamos externos netos (7 427.6 millones de dólares entre 1970-1975) y en menor medida en la inversión extranjera directa (2 198.5 millones de dólares en similar período).

En consecuencia, entre 1970 y 1975 la economía necesitó de 14 508.9 millones de dólares (balanza de cuenta corriente más amortizaciones al capital extranjero) para mantener la libertad cambiaria y el tipo de cambio fijo.

Tanto por tipo de bienes, como para el total del sector manufacturero, el índice de sustitución de importaciones mostró una tendencia negativa en estos años. Se presentó una total y creciente desustitución de importaciones. La participación de éstas a oferta total lejos de descender creció persistentemente entre 1977 y 1981, pasando de 0.052 a 0.123 para bienes de consumo; de 0.171 a 0.225

para bienes intermedios; de 0.415 a 0.507 para bienes de capital y de 0.189 a 0.280 para el total del sector manufacturero (Cuadro No. 2 y gráfica No. 3). Por otra parte, esto se presentó en un contexto en el que la demanda agregada se expandió más rápidamente (casi 10%) que la producción interna (8%), haciendo que las importaciones crecieran al 31%. La demanda tuvo como principal componente a la inversión, la cual superó al ahorro nacional.

b) Estancamiento en la exportación de manufacturas.

Durante este período la política económica reconoció explícita y abiertamente los costos del proyecto de industrialización y crecimiento estabilizador: el desempleo, la concentración del ingreso, la dependencia y el endeudamiento externo y la baja capacidad de financiamiento del sector público.

No obstante que la inflación y la depresión mundial en 1973 y 1974, dificultaron la implantación de nuevas políticas, se lograron cambios significativos desde el inicio del decenio, principalmente en el ámbito fiscal. Las reformas instrumentadas modificaron la política de fomento impulsando el ahorro privado a costa del

público; gravaron los ingresos de valores de renta fija, prácticamente exentos hasta entonces, y aumentaron los precios y tarifas del sector público, principalmente de los energéticos, con el objeto de incrementar el autofinanciamiento del sector y aumentar la recaudación fiscal.

La política cambiaria mantuvo un tipo de cambio prácticamente fijo e independiente de los diferenciales de inflación lo que implicó la sobrevaluación del peso y contribuyó al estancamiento de las exportaciones y al auge de las importaciones, agravando el déficit en balanza de pagos.

Ya era posible vislumbrar los costos que tenía el utilizar en grandes magnitudes los préstamos externos netos y la consiguiente dificultad para mantener la liquidez en divisas requerida en una situación de relativa escasez de dólares en el mercado internacional.

El desequilibrio externo se explica principalmente por la permanencia del modelo de SI y por la carencia de una política comercial que explícitamente actuara sobre la brecha externa. Se mantuvieron rasgos del modelo que inhibían la eficiencia de la planta productiva al largo plazo, como, por ejemplo, los excesivos niveles de pro-

En él se establecieron limitantes al déficit global del sector público, al incremento de la deuda externa y a la emisión primaria de dinero. Adicionalmente, el acuerdo supuso liberalizar el mercado interno mediante la eliminación de subsidios y controles a los precios; liberalizar el comercio internacional reduciendo aranceles a las importaciones y subsidios a las exportaciones, y reducir la participación del Estado como agente económico.

Sin embargo, México no instrumentó las medidas típicas de ajuste monetarista del Fondo. Las ventas al exterior de hidrocarburos abrieron nuevas perspectivas para el financiamiento de la brecha externa. Empleando el petróleo y el endeudamiento externo como instrumentos de financiamiento, en lugar de una liberalización comercial a ultranza, se inició un proceso de racionalización del proteccionismo con tratamiento gradual; en vez de contraer la demanda agregada se aceleró la inversión, principalmente del sector público; asimismo, lejos de minimizar al Estado como agente económico, se incrementó su participación en la economía, sobre todo por su inversión en el sector petrolero.

De esta manera, aunque la devaluación de 1976 y los nuevos descubrimientos de yacimientos petroleros en México, aunados a condiciones favorables para las exportaciones de hidrocarburos, posibilitaron la obtención de saldos positi-

vos) en balanza de pagos, la forma como se consolidó al sector petrolero en pivote del crecimiento eliminó la posibilidad a largo plazo de continuar con esta situación.

La política expansiva del gasto público provocó que éste se incrementara casi en 50% entre 1977 y 1981; la inversión se duplicó en términos constantes. Aún cuando se suponía que PEMEX financiaría la expansión mediante el pago de impuestos, el aumento del déficit del sector público de 6.1% en 1977 a 17.6% en 1981 como proporción del PIB, aceleró la inflación. Esto, combinado con un tipo de cambio fijo, sobrevaluó en forma considerable al peso, repercutiendo sobre el comercio exterior y acentuando el sesgo anti-exportador que ha caracterizado a la industria nacional. De manera simultánea, de 1977 a 1981 se dió un proceso de liberalización de las importaciones que contribuyó igualmente al deterioro de la balanza de pagos.

De lo hasta aquí dicho se desprende que, en la práctica, el período 1977-1981 fue una etapa de transición de la política económica en México, que pasó de instrumentar una estrategia de industrialización sustitutiva que había derivado en devaluación y crisis de 1976 a uno basada en la consolidación del sector petrolero exportador como pivote de una expansión acelerada del producto, que condujo al país a la trampa de la dependencia externa y a la desustitución de importaciones

franca y abierta.

No obstante, es importante aclarar que no es adecuado hablar de petrolización de México, puesto que la producción de hidrocarburos sólo alcanzó entre el 10 y el 14% del PIB; el fenómeno observado hasta ahora puede calificarse como petrodependencia externa; es decir, la utilización del petróleo como un instrumento de ajuste al desequilibrio externo, a la vez que de apoyo para el crecimiento. México exporta hoy día 1.5 millones de barriles diarios de hidrocarburos, que representan entre 15 y 16 millones de dólares anuales.

La economía evidenció una clara situación de petrodependencia externa: monoexportación, monodependencia financiera de petróleo y tendencia a la monodependencia fiscal. Al tiempo que las previsiones entonces realizadas sobre la dinámica de los ingresos petroleros en el futuro eran compartidas e impulsadas por la totalidad de organismos especializados sobre el particular. Así el Banco Mundial, en 1978 planteaba que México podría convertirse en exportador neto de capital, por los excesivos excedentes que podría generar el petróleo.

6. El Agotamiento del Modelo de Industrialización sustitutiva y La Crisis de 1981-1982.
- 5.1. El agotamiento del modelo -e sustitución de importaciones.

La sustitución de importaciones que gozó de un mercado interno sobreprotegido alcanzó, entre 1976 y 1982, sus límites máximos. El agotamiento del modelo se tradujo en un desequilibrio externo que condicionó la capacidad de crecimiento futuro de la economía. Las crisis cíclicas han sido inherentes al proceso sustitutivo, pues el crecimiento ha dependido de la capacidad de importar bienes intermedios y de capital.

En este sentido, la crisis de 1976 fue el primer aviso de que se había llegado al límite de la industrialización sustitutiva y de que el proseguir implicaba generar un desequilibrio mucho mayor, como en efecto ocurrió.

La aplicación del modelo sustitutivo de importaciones durante los tres últimos decenios puso de manifiesto la dificultad de compatibilizar el crecimiento industrial vía sustitución de importaciones y el equilibrio externo.

Entre 1970-1982 este modelo de SI se agotó a pesar de los intentos, durante la primera mitad de los setentas, por revitalizarlo mediante algunos cambios en la política económica. A partir de 1976 el proceso de desarrollo económico estuvo sostenido en la exportación de hidrocarburos y el endeudamiento externo presentó una fuerte tendencia a la sustitución de importaciones.

5.2. Crisis de 1981-1982

En los primeros años del decenio pasado, coincidiendo con las tendencias recesivas en la economía mundial, la estrategia de industrialización dió muestras claras de sus limitaciones: los precios internacionales de nuestros productos primarios de exportación se deterioraron rápidamente y la industria generó volúmenes de exportación insuficientes para compensar el ritmo de crecimiento de las importaciones requeridas.

En consecuencia, los problemas asociados a nuestra balanza de pagos se fueron agravando hasta obligarnos a devaluar el peso en 1976, eliminando la paridad que se había mantenido durante 22 años.

La crisis económica de aquel momento se superó en buena medida merced a los descubrimientos de nuevos yacimientos petrolíferos que avalaron la capacidad financiera de México ante la banca internacional y lo colocaron entre los países con mayores posibilidades de exportar hidrocarburos en el corto plazo. Esta condición, aunada a un exceso de líquidos de la banca mundial proveniente de los depósitos de los países petroleros, permitió que los capitales fluyeran a México, que presentaba perspectivas de desarrollo favorables.

Utilizando las divisas generadas por la exportación de petróleo y los préstamos del exterior se inició un proceso de forma-

ción de capital nunca antes registrado. Este proceso, dadas las características de su financiamiento y de apoyo excesivo en las importaciones, resultó sumamente vulnerable frente a las condiciones de la economía internacional.

En 1981 la hipótesis en que se apoyaba la política: "El precio internacional del petróleo se mantendrá alto y reducidas las tasas de interés reales en el exterior", dejó de cumplirse. En 1982, el Producto Interno Bruto registró un decremento de 0.2% y la inflación evaluada de diciembre a diciembre, se elevó de 30% a 98.91 por ciento.

El desequilibrio externo, que en 1981 se expresó en un déficit en cuenta corriente de más de 10,000 millones de dólares,* se redujo sustancialmente en 1982 como resultado de una fuerte contracción de las importaciones ocasionada por la baja en la producción y la escasez de divisas, y por la suspensión del servicio de la deuda externa en agosto de 1982. La dolarización previa del sistema financiero y las expectativas cambiarias aceleraron la fuga de capital y las reservas internacionales cerraron el año con un movimiento neto negativo de 3,185 millones de dólares.

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la consolidación del sector petrolero exportador como pivote del crecimiento económico se concretaron en la desustitución de importaciones y en la monoexportación. Para la industria manu-

* Ver cuadro 6 y gráfica 4

(Millones de dólares)

| | Balanza de Bienes A/ | Balanza en Cuenta Corriente A/ | Balanza de Liquidez A/ | Balanza de Manufacturas 1 |
|------|----------------------|--------------------------------|------------------------|---------------------------|
| 1939 | -26.6 | -22.4 | -22.4 | |
| 1940 | -38.0 | -42.8 | -42.8 | |
| 1941 | -82.7 | -88.6 | -88.6 | |
| 1942 | -27.7 | -50.7 | -65.4 | |
| 1943 | 17.5 | 47.9 | 32.8 | |
| 1944 | -78.8 | -18.8 | -34.0 | |
| 1945 | -100.9 | -27.1 | -42.3 | |
| 1946 | -282.1 | -211.0 | -229.5 | |
| 1947 | -296.4 | -206.1 | -228.9 | |
| 1948 | -172.6 | -103.9 | -129.9 | |
| 1949 | 107.9 | 23.1 | -5.4 | |
| 1950 | -64.0 | 32.0 | 1.0 | |
| 1951 | -222.0 | -126.0 | -166.0 | |
| 1952 | -171.0 | -104.0 | -143.0 | |
| 1953 | -208.0 | -122.0 | -158.0 | |
| 1954 | -132.0 | -23.0 | -79.0 | |
| 1955 | -23.0 | 153.0 | 89.0 | |
| 1956 | -228.0 | -115.0 | -181.0 | |
| 1957 | -420.0 | -297.0 | -380.0 | |
| 1958 | -407.0 | -280.0 | -410.0 | |
| 1959 | -262.0 | -152.0 | -314.0 | |
| 1960 | -428.0 | -333.0 | -523.0 | -754.3 |
| 1961 | -317.0 | -228.0 | -415.0 | -720.5 |
| 1962 | -242.0 | -184.0 | -452.0 | -959.4 |
| 1963 | -279.0 | -217.0 | -448.0 | -719.5 |
| 1964 | -445.0 | -412.0 | -783.0 | -990.2 |
| 1965 | -431.0 | -398.0 | -767.0 | -1 042.5 |
| 1966 | -420.0 | -391.0 | -867.0 | -1 039.4 |
| 1967 | -615.0 | -598.0 | -1 070.0 | -1 182.0 |
| 1968 | -730.0 | -771.0 | -1 343.0 | -1 341.3 |
| 1969 | -654.0 | -745.0 | -1 270.0 | -1 331.5 |
| 1970 | -955.0 | -1 115.0 | -1 651.0 | -1 550.5 |
| 1971 | -889.9 | -928.9 | -1 440.0 | -1 363.1 |
| 1972 | -1 095.7 | -1 005.7 | -1 607.1 | -1 583.9 |
| 1973 | -1 826.8 | -1 528.8 | -2 425.3 | -2 033.3 |
| 1974 | -3 295.4 | -3 226.0 | -3 914.0 | -3 043.7 |
| 1975 | -3 637.0 | -4 442.6 | -5 297.7 | -4 056.1 |
| 1976 | -2 644.4 | -3 683.3 | -4 839.5 | -3 978.8 |
| 1977 | -1 134.7 | -1 596.4 | -3 891.4 | -2 732.1 |
| 1978 | -1 854.4 | -2 693.0 | -6 957.3 | -4 297.4 |
| 1979 | -3 187.4 | -4 870.5 | -12 150.4 | -7 627.5 |
| 1980 | -3 264.7 | -7 223.3 | -9 047.2 | -12,709.9 |
| 1981 | -4 509.4 | -12 544.3 | -17 350.5 | -17 592.7 |
| 1982 | 6 808.0 | -4 878.5 | -10 148.9 | -9 570.0 |
| 1983 | 13 763.0 | 5 323.8 | 1 907.3 | -1 312.6 |
| 1984 | 12 265.4 | 3 967.4 | 2 276.3 | -5 759.1 |

1/ Excluye Petróleo y Gas Natural

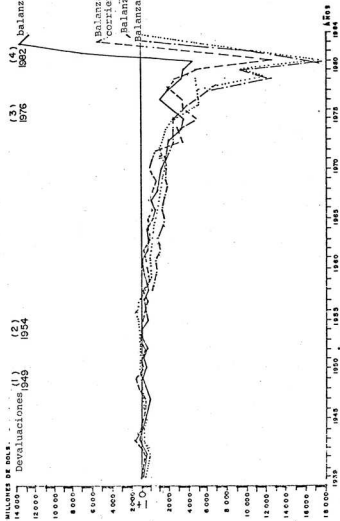
A/ Los datos de 1939-1970 están tomados de René Villarreal. "El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1971)

B/ Para el período 1971-1984 tienen como fuente: Banco de México. "Estadísticas Históricas de Balanza de Pagos 1970-1978" e "Informes Anuales 1980-1984"

C/ FUENTE: Banco de México. Informes Anuales, Varios números

MEXICO EVOLUCION DE LAS BALANZAS PARCIALES

(1939-1984)



Devaluaciones

- (1) 4.85 A 8.65
- (2) 3.65A 12.50
- (3) 12.50 A 20.20
- (4) Promedio anual 57.92

FUENTE: BANCO DE MEXICO: INFORMES ANUALES

facturera ello implicó que entre 1977 y 1981 se importaran 60,000 millones de dólares de productos manufactureros y se exportaran sólo 14,000 millones, generando así un déficit acumulado de 46,000 millones de dólares. En otras palabras, el desequilibrio externo continuó siendo la restricción fundamental al crecimiento, dado que no se utilizó al petróleo como una verdadera palanca para el desarrollo, sino como un instrumento de ajuste al desequilibrio externo.

Las causas del desequilibrio externo durante estos años y hasta 1982, fueron de dos tipos, macroeconómicas y estructurales. Entre las primeras se encuentran el crecimiento acelerado de la demanda agregada y la sobrevaluación del tipo de cambio; entre las segundas, las inadecuadas estrategias y políticas de industrialización y comercio exterior que condujeron a una ineficiente apertura externa, manifestada en la desustitución de importaciones de manufacturas y en la monoexportación petrolera. Para la industria manufacturera ello implicó un déficit comercial de 46,000 millones de dólares. También influyeron como limitantes estructurales la carga creciente de la deuda externa, la dolarización del sistema financiero y la crisis internacional.

La crisis repercutió hasta el nivel de las unidades productivas. Las empresas enfrentaron una problemática desconocida en el proceso de desarrollo industrial: reducción de la demanda interna,

elevado endeudamiento en moneda nacional y extranjera y costos sin precedentes de los insumos y bienes importados necesarios para la producción. Estos factores amenazaron con desencadenar una quiebra generalizada de la planta productiva. Las condiciones de 1982, demandaban el diseño e instrumentación de una nueva estrategia de industrialización y crecimiento. El modelo de industrialización sustitutiva que había funcionado por más de cuatro decenios se había agotado.

Como un primer paso para superar la crisis y reordenar la economía se determinó una estrategia para la defensa de la planta productiva y el empleo en 1983 y 1984 a fin de enfrentar los problemas de coyuntura; se garantizó la sobrevivencia de la planta productiva y defender el empleo, a la vez de sentar las bases para iniciar el cambio estructural.

A finales de 1982 se anunció el Programa Inmediato de Reordenación Económica, que en diez puntos delimitaba una estrategia orientada a combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, proteger el empleo, el abasto y la planta productiva y recuperar las bases para un crecimiento sostenido.

En particular, el punto dos del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) se orientó a proteger la planta productiva, mantener los niveles de ocupación existentes y evitar el crecimiento del desempleo.

Este Programa cumplió en 1983 y 1984 su objetivo principal de impedir la quiebra generalizada de las empresas y el incremento de la tasa de desempleo abierto. Se estima que la quiebra de empresas fue similar a la histórica y la tasa de desempleo abierto llegó al 8%, lo que significó que a pesar de la crisis fue posible generar empleos.

En 1983 la industria enfundaba diversos problemas que ponían en peligro su existencia: contracción de la demanda por pérdida del poder adquisitivo de la población y por la contracción del gasto público, escasez de materias primas, especialmente de importación, y de divisas, alto endeudamiento externo y falta de liquidez.

La escasez de divisas y el cambio de paridad frenaron súbitamente las importaciones de materias primas y refacciones, pero su impacto no se sintió de inmediato gracias al efecto amortiguador de la reserva de inventarios. Los esfuerzos de sustitución de importaciones eran débiles y el sector industrial aún no vigorizaba la necesidad de captar divisas por caminos que no fueran la venta de petróleo y sus derivados.

El criterio general de la estrategia de reordenación económica fue buscar la compatibilidad de las acciones de ajuste macroeconómico con las de ajuste microeconómico a nivel de empresas y enfrentar los problemas de demanda, endeudamiento externo, escasez de divisas, de financiamiento y liquidez.

V. HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACION: DE LA INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA A LA INDUSTRIALIZACION EN DOGENA Y EXPORTADORA

Hoy en día, después de más de 40 años de esfuerzos de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones, el país se enfrenta a la imperiosa necesidad de cambiar su estrategia de industrialización y, por ende, de crecimiento económico. La nueva estrategia debe ser capaz de permitirle al país hacer frente a dos retos fundamentales, uno de naturaleza interna; el otro, de índole externa.

El reto interno consiste en generar empleos suficientes, permanentes y justamente remunerados para 900,000 mexicanos que se incorporan anualmente a la fuerza de trabajo y producir los bienes y servicios indispensables para satisfacer las necesidades de cerca de 2 millones de nuevos mexicanos, que nacen anualmente y que se añaden a la actual población de 80 millones.

Respecto a las relaciones económicas de México con el exterior, el reto para la década de los ochenta se centra en reducir la vulnerabilidad que presenta México frente a los vaivenes comercial, petrolero y financiero. Así, por ejemplo, si el precio promedio del petróleo se reduce en un dólar, México deja de obtener 550 millones de dólares en divisas; si la tasa de interés internacional se incrementa en uno por ciento, el país tiene que cubrir 750 millones de dólares más

por su servicio de la deuda; y si la tasa de crecimiento de los países de la OECD se reduce en uno por ciento o sea adoptan políticas proteccionistas con un efecto equivalente en su demanda, los ingresos en la cuenta corriente de México sufrirían una disminución de 500 millones de dólares.

Durante la década pasada se podía hacer frente a la inestabilidad internacional y la volatilidad de nuestros ingresos en divisas bien fuera aumentando las exportaciones petroleras, o bien a través de mayores empréstitos de la banca privada o de organismos internacionales. Ahora esto no es posible sin provocar serios problemas de un continuo deterioro de nuestra posición financiera a corto y mediano plazo.

Es por ello que se hace indispensable un nuevo esquema de desarrollo industrial que permita financiar los requerimientos de importaciones del sector industrial, con exportaciones manufactureras y dar mayor estabilidad a la cuenta corriente de la balanza de pagos y al crecimiento económico, frente a fluctuaciones de demanda y precios internacionales.

La estrategia y política de México en las últimas cuatro décadas sin duda ha sido efectiva para generar un crecimiento autosostenido de la industria a una tasa histórica promedio anual entre el 7 y el 8 por ciento en el motor dinámico del crecimiento económico. Sin embargo, esto no ha estado exento

de problemas de eficiencia, pero principalmente de obstáculos estructurales que hoy día son restricciones fundamentales para avanzar a etapas superiores de desarrollo y equidad social.

1. Los Problemas Estructurales en el Desarrollo Industrial

En México, los problemas estructurales resultado de un patrón de crecimiento histórico y de la propia concepción e instrumentación de la estrategia y políticas, son los siguientes:

- a) un proceso de industrialización que no ha logrado resolver el problema del desequilibrio exterior, siendo el déficit comercial manufacturero la causa fundamental del desequilibrio. Esto es producto de la baja eficiencia de la planta industrial así como la dependencia estructural de la importaciones de bienes de capital, producto a su vez del retraso en el desarrollo y articulación de este subsector estratégico para el desarrollo económico en general.
- b) un retraso en el desarrollo tecnológico en relación a países industrializados de similar grado de desarrollo, debido principalmente a la falta de información de la investigación tecnológica a nuestra planta productiva. Los recursos para investigación, desarrollo y adaptación tecnológicas han sido escasos, y los resultados

no han fluído de manera efectiva en la planta productiva.

- c) los problemas de la organización industrial se presentan en dos dimensiones por una parte una estructura industrial que desaprovecha la economía de escala que le permite la amplitud del mercado interior y por lo tanto se presentan niveles de excesiva fragmentación; u por otro lado la baja integración entre la grande empresa y la mediana, producto de los limitados esquemas de subcontratación.

En este contexto la organización industrial en muchas ramas se caracteriza por estructuras monopólicas u oligopólicas y excesivas prácticas restrictivas de entrada a los mercados.

- d) Concentración regional de la producción industrial. La producción industrial, al concentrarse en el abastecimiento del mercado doméstico, condujo a que las industrias se localizaran cerca de los mercados de consumo. A pesar de que en los últimos años se realizaron importantes esfuerzos de descentralización industrial, el proceso de concentración continuó: en el área metropolitana del Distrito Federal se produce cerca de un tercio de los productos manufactureros y solo en las cinco entidades más grandes se produce el 63% de las manufacturas. Si bien la generación de infraestructura industrial regional se ha incrementado considerablemente, todavía se presentan

importantes rezagos que obstaculizan los esfuerzos de descentralización productiva, así como la propia dinámica industrial.

- e) Débil coordinación de los agentes productivos. El sistema de economía mixta en México ha permitido el desarrollo de las empresas privadas, públicas y sociales; sin embargo, la limitada coordinación en la concertación de acciones y la falta de definición de los campos que cada agente puede desempeñar más adecuadamente, condujo a que muchas iniciativas de inversión y producción se realizaran en forma dispersa.
- f) Problemas en la generación de empleos y distribución de ingresos. El proceso de industrialización tuvo un importante impacto sobre la urbanización y la generación de empleos en el país. En un lapso de cuarenta años, la población urbana pasó de 35% del total a 65% y la ocupada en la industria, de 15.5 a 26%.

Aunque la industria no resuelve de manera directa el problema del empleo, el papel que como motor de crecimiento si este se articula a la producción de los sectores primarios, como el agrícola, minero, forestal, etc., se avanzará significativamente en el reto de generar los 900 mil empleos que requiere cada año el país, lo que podría coadyuvar a una mejor redistribución de los beneficios del desarrollo.

En este contexto de la elevada vulnerabilidad externa de la economía mexicana de los problemas estructurales en el desarrollo industrial es que se debe replantear la estrategia de desarrollo en este campo. Así, frente al esquema tradicional sustitutivo de importaciones surge la posibilidad de continuar por esta vía o establecer la estrategia alternativa, o sea, industrializar al país con base sólo en la promoción de las actividades exportadoras.

Las condiciones actuales de la estructura industrial del país y del nivel de las exportaciones indican que no es posible apoyarse en una sólo de estas vías. La sustitución de importaciones implica avanzar en la sustitución de bienes de capital y requiere de por sí un elevado porcentaje de importaciones lo que autolimita esta vía por la carencia de divisas; asimismo apoyarse sólo en la actividad exportadora para promover la actividad industrial significa no impulsar el crecimiento económico, pues las exportaciones de manufacturas representan menos del 10% de la producción manufacturera y aun duplicando su tasa de crecimiento histórica no sería suficiente para impulsar la industrialización.

2. La Nueva Estrategia de Cambio Estructural.

La nueva estrategia que plantea el Programa de Fomento Industrial y Comercio Exterior del Gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) busca entonces aprovechar las condiciones y ventajas del actual aparato industrial del país e ir resolviendo los problemas estructurales que observa. Para ello se plantea el cambio estructural que combina la necesidad de fortalecer el mercado interno y el aumento de la integración y eficiencia de la planta, con el desarrollo de las potencialidades de actividades susceptibles de competir con el exterior.

Esto es, se ha desarrollado en el país un importante sector industrial que produce bienes de consumo básico e insumos con amplia y creciente demanda interna.

Este sector representa alrededor de dos tercios de la producción, el empleo y de la pequeña y mediana industria y puede convertirse en el estímulo interno o "endógeno" de la industrialización ya que prácticamente ha concluido su proceso de sustitución, por lo que su producción ya no requiere de montos significativos de importaciones, además de que está estrechamente vinculado al aprovechamiento de recursos naturales disponibles en el país.

Asimismo, se identifica otro sector compuesto por actividades que han manifestado penetración en los mercados internacionales o que fácilmente pueden alcanzar competitividad internacional. Este sector llamado exportador puede contribuir a financiar en forma creciente una parte de los requerimientos de importaciones manufactureras, porque además muestra bajas necesidades de importación.

También existen actividades o etapas en la producción de los sectores endógeno y exportador que se llevan a cabo con importaciones, como insumos intermedios y sobre todo bienes de capital. Hay pues que avanzar por esta vía pero en forma complementaria.

Impulsando el crecimiento de los sectores endógeno (a tasas anuales entre 6.6 y 7.7%) y exportador (a tasas actuales entre 7.8 y 9%) y con una dinámica menos acentuada del sector sustitutivo (a tasas entre 7.3% y 8.5%) que su tasa histórica de crecimiento (12%) y bajo un esquema de sustitución selectiva, sería posible continuar el crecimiento económico, avanzar en el cambio estructural y resolver gradualmente el déficit de divisas del sector manufacturero.

¿Cómo alentar la inversión y la producción eficiente de estos sectores?. No hay duda que como en otros países se requiere de los instrumentos tradicionales de política económica de precios relativos y demanda para dar señales de mercado, a las empresas e inversionistas, para conducir una asignación eficiente de los recursos y factores de producción. Sin embargo, en países como México estas políticas aunque necesarias son insuficientes para provocar los cambios en el nivel y la estructura de la oferta, porque precisamente existen problemas estructurales a los que hay que hacer frente directamente.

Tomando en cuenta los elementos anteriores y para ir al fondo de los obstáculos al desarrollo industrial, eficiente, sostenido y equitativo la estrategia de cambio estructural para el decenio de los ochentas plantea seis dimensiones:

- a) Un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior que permita resolver la restricción y vulnerabilidad externas, alcanzando un crecimiento autosostenido. Este patrón debe ser más integrado entre las propias actividades industriales, más articulado con otros sectores de actividad y más competitivo con el exterior.
- b) Un nuevo patrón tecnológico que facilite la incorporación y difusión de tecnologías adecuadas al nivel de eficiencia requerido por cada industria y a la dotación de recursos naturales de que se dispone. Como complemento a esto se plantea la formación de recursos humanos calificados para la imitación, adopción, compra, innovación y difusión de tecnologías.
- c) La racionalización de la organización industrial que propicie un uso más adecuado de los recursos y capacidades de cada planta industrial a fin de aprovechar las ventajas de las economías de escala y aumentar la vinculación de empresas de diferentes tamaños en los procesos de producción.
- d) La estrategia de localización industrial que oriente e induzca la desconcentración de la industria, promueva un desarrollo regional equilibrado y propicie

el aprovechamiento eficiente y racional de los recursos naturales. Aquí se busca aprovechar las ventajas comparativas de cada región.

- e) Una estrategia de coordinación de los agentes productivos para que, conforme al sistema de economía mixta bajo la Rectoría del Estado que nos rige, permita una mejor coordinación y participación de los sectores público, social y privado en la actividad industrial, de acuerdo a sus naturales cualidades y potencialidades, bajo un esquema de complementación, confianza recíproca y conjunción de acciones en torno a objetivos comunes.
- f) La dimensión social de la estrategia que se manifiesta en la búsqueda de una mayor generación de empleos por unidad de capital invertido, la satisfacción de las necesidades básicas de la población y la mejoría de la distribución del ingreso.

3. Políticas fundamentales para el cambio estructural

La estrategia antes delineada se pone en práctica a través de un paquete integral de instrumentos de política que abarca los aspectos de protección, fomento y regulación y que se orientan en el mismo sentido con una consistencia entre sí. El fomento es la característica primordial por lo que se busca reducir las regulaciones excesivas hasta donde sea

posible. La selectividad pretende ser el criterio que norme y mejore la efectividad de los apoyos hacia el logro de los objetivos de cambio estructural.

a) De protección y fomento al comercio exterior.

La política de protección rechaza tanto la liberación a ultranza del comercio exterior como el excesivo proteccionismo.

Para modernizar la planta productiva y aumentar su competitividad a nivel internacional se buscará racionalizar la protección. Los aranceles sustituirán a los permisos previos, de manera gradual, programada y selectiva, en estrecha coordinación con una política de fomento que provea a la industria de los instrumentos necesarios para enfrentar la competencia de productos importados y para conquistar mercados externos.

En lo que respecta a la política de fomento a las exportaciones se impulsará a aquellos productos con demanda internacional más dinámica, utilizando fundamentalmente un tipo de cambio realista, financiamiento competitivo, permisos temporales de importación para exportación y la simplificación de trámites.

b) De fomento a la industria

Las políticas de mayor peso en la estrategia corresponden a las de fomento industrial, las cuales tienen como propósito fundamental transformar el carácter regulador de algunos de sus instrumentos para hacerlos promotores de la industrialización. Entre ellas, la de financiamiento busca asignar a las ramas prioritarias un volumen creciente de crédito de largo plazo, buscando que los proyectos de inversión además de observar criterios de rentabilidad económica coincidan con las prioridades del desarrollo.

La política de estímulos fiscales se orienta a impulsar la inversión, al empleo y la descentralización industrial en los sectores y regiones prioritarias. Asimismo, se apoya a la micro y pequeña industria importantes generadoras de empleo y promotoras naturales del desarrollo regional.

La política para el sector industrial paraestatal orienta la programación de su operación, persigue reorientar su demanda y sanear su estructura financiera. La política de desarrollo tecnológico enfatiza la investigación y el desarrollo en la planta productiva. Por su parte, la

política de localización se basa en el principio de la descentralización no dispersa y pretende coordinar los esfuerzos de inversión en infraestructura y otros apoyos del Gobierno Federal con los de los Estados y Municipios.

c) Regulación

Las políticas de regulación corresponden a las de pre cios e inversiones extranjeras. La de precios busca promover la producción de bienes básicos y garantizar niveles adecuados de rentabilidad evitando prácticas especulativas y contribuyendo al combate de la infla ción. La política de inversiones extranjeras tiende a modificar la posición exclusivamente defensiva por una más activa que promueva selectivamente las inver siones, con objeto de obtener el capital y las tecno logías necesarias para desarrollar ramas de elevada complejidad productiva, sustituir eficientemente im portaciones y generar exportaciones.

En el decenio de los ochentas el comercio y las finanzas internacionales no solamente presentan una perspectiva altamente volátil sino también incierta. México ha avanzado en su proceso de industrialización y es considerado internacionalmente como uno de los nuevos países industrializados. Por otra parte, se ha reconocido los límites de la industrialización sustitutiva y crecimiento hacia adentro; al mismo tiempo se ha logrado a través de los avances en el Sistema Nacional de Planeación Democrático y de manera específica en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 formular el diseño integral de una nueva estrategia y política industrial y de comercio exterior para cambiar el modelo tradicional, pero continúa presente el reto de su instrumentación. Es fundamental insistir que el cambio estructural solamente se puede realizar en el mediano y largo plazos, pero ello requiere de política consistente en el corto plazo y de la continuidad necesaria en la aplicación de políticas que garantizan señales permanentes en el mercado a los agentes económicos.

VI. CONCLUSIONES

Del análisis que hemos realizado sobre el proceso de industrialización en México se pueden desprender varias consideraciones:

A diferencia de otros países como Inglaterra, Francia y posteriormente Estados Unidos, el proceso de gestación de la industrialización en México fué profundamente difícil y prolongado. Nuestra condición colonial durante tres siglos retrasó la generación de las condiciones fundamentales que sostuvieran un proceso económico favorable al surgimiento y desarrollo de la industria como motor del crecimiento económico e impulsara y extendiera sus potencialidades dinamizadoras.

La economía colonial volcaba íntegramente hacia el exterior y dependiente de la orientación política y económica de la Corona inhibió el desarrollo de un mercado interno en nuestro país que regulara y dirigiera el desarrollo. Asimismo, la succión de los recursos que la economía novohispana generaba y su aplicación al desarrollo de otros países dejó a nuestra economía carente de los recursos suficientes para impulsar un proceso de desarrollo autónomo.

Las manufacturas en Nueva España constituyeron entidades económicas aisladas y marginales al proceso económico colonial. Hemos reseñado en el primer capítulo de este trabajo las condiciones que impidieron su desarrollo: ausencia de un capital productivo;

VI. BALANCE Y PERSPECTIVAS A 75 AÑOS DE REVOLUCION.

Del análisis que hemos realizado sobre el proceso de industrialización en México se pueden desprender varias consideraciones:

A diferencia de otros países como Inglaterra, Francia y posteriormente Estados Unidos, el proceso de gestación de la industrialización en México fué profundamente difícil y prolongado. Nuestra condición colonial durante tres siglos retrasó la generación de las condiciones fundamentales que sostuvieran un proceso económico favorable al surgimiento y desarrollo de la industria como motor del crecimiento económico e impulsara y extendiera sus potencialidades dinamizadoras.

La economía colonial volcada íntegramente hacia el exterior y dependiente de la orientación política y económica de la Corona inhibió el desarrollo de un mercado interno en nuestro país que regulara y dirigiera el desarrollo. Asimismo, la succión de los recursos que la economía novohispana generaba y su aplicación al desarrollo de otros países dejó a nuestra economía carente de los recursos suficientes para impulsar un proceso de desarrollo autónomo.

Las manufacturas en Nueva España constituyeron entidades económicas aisladas y marginales al proceso económico colonial. Hemos reseñado en el primer capítulo de este trabajo las condiciones que impidieron su desarrollo: ausencia de un capital productivo;

presencia de una mano de obra ligada a economías de subsistencia; una legislación colonial restrictiva, y un mercado interno estrecho y fragmentado.

Nuestra condición colonial a la vez que retrasó el desarrollo de fuerzas potencialmente innovadoras al interior, sirvió de base al desarrollo de países hoy denominados industrializados.

La independencia nacional generó un espacio propio de crecimiento para las fuerzas motrices internas que postulaban un proyecto de desarrollo independiente y en atención a los recursos y potencias de la Nueva España. Dos fueron los principales proyectos que se postularon durante la primera mitad del siglo XIX, mismos que derivaron en una confrontación sobre la que se dirimía la capacidad política de los grupos para impulsar su propio proyecto de nación.

De esta etapa de "anarquía" surgió victorioso el proyecto liberal que se proyectaba en dos direcciones: una, de orientación económica cuyo principio fundamental era la aceptación de la condición del país como exportador de materias primas, y el aprovechamiento de esta situación para fortalecer el desarrollo interno y la participación activa dentro del concierto internacional; otra, de naturaleza política y cuyo soporte fundamental era la consolidación de un Estado que pudiera dirigir este proyecto económico y brindara al desarrollo una justa dimensión nacional.

El proyecto liberal logró implantarse cabalmente en lo político y en lo económico durante el período porfirista: 30 años de dictadura política organizaron y controlaron las principales variantes para el desarrollo de sus principios. México logró constituirse como Estado-nación y al mismo tiempo establecer el proyecto de inserción dentro de la economía mundial aprovechando las ventajas de la disposición de capitales que generaban las economías desarrolladas.

El proyecto liberal implantado durante el porfirismo ligó el desarrollo de la economía nacional a las fuerzas del mercado atendiendo exclusivamente la dinámica externa y favoreciendo el desarrollo de las actividades productivas ligadas al comercio internacional.

El porfirismo puede ser considerado heredero de la política liberal pero, también, distorsionador de los postulados liberales de gestión nacional del desarrollo. El porfirismo, en su estrategia hizo abstracción de las necesidades nacionales y nos condujo hacia la dependencia económica y política constituyéndonos en un enclave primario-exportador.

En este período, la industria tampoco pudo conformarse como motor dinámico del desarrollo dado que el centro rector de éste se ubicaba en las actividades agro-mineras con capacidad de exportación. No se generó un proceso de industrialización

pero había unidades industriales; esto es, industrias sin industrialización. La incapacidad de las industrias para tomar el papel activo como motor del desarrollo se debió a las condiciones estructurales de la propia economía nacional que enfatizaba la inserción dentro de la dinámica internacional y relegaba la atención y desarrollo de las potencialidades económicas internas. El proyecto porfirista desatendió al mercado interno en aras del internacional y renunció, así, a regular las fuerzas de mercado en favor de una estrategia de industrialización.

La Revolución Mexicana revirtió esta tendencia y propugnó por colocar en el centro del desarrollo nacional la atención a las demandas y necesidades de la población.

La creación de las bases institucionales que favorecerían este proyecto fue el logro principal de los gobiernos del decenio de los años 20's. La conformación de un Estado que atendiera un proyecto popular fue la condición primera del desarrollo estable y a largo plazo que ha caracterizado al país.

A diferencia de otros países Latinoamericanos que iniciaron su industrialización durante la Gran Depresión a través de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, como respuesta a la crisis que el comercio mundial sufría, México transitó por esta misma vía pero por razones diferentes:

La Revolución había colocado en el centro del proyecto nacional a la Nación misma. En este sentido, se había abrogado el derecho de regular su propio desarrollo. La industrialización vía sustitución de importaciones era, entonces, una estrategia coherente con el proyecto nacional.

El gobierno de Lázaro Cárdenas logró sintetizar el proyecto revolucionario en medidas concretas que fueron condiciones necesarias para el despegue industrial en los 40's: reforma agraria, expropiación del petróleo, creación de instituciones de atención a la salud, a la educación, al bienestar social y al desarrollo cultural y tecnológico de México, que liberaron las potencialidades económicas y sociales de la nación y condujeron un proceso de desarrollo creciente y autosostenido.

Fue en estos años cuando se lograron sentar las bases económicas y sociales que favorecerían nuestro desarrollo. La concreción de los lineamientos fundamentales contenidos en nuestra Constitución llevó a que se excluyera de nuestro proyecto de nación la posibilidad de arrendar nuestro destino a intereses extranjeros. Favoreció la participación del Estado como agente promotor del desarrollo y sobre todo, garantizó la presencia de los intereses nacionales sobre los individuales y el dominio soberano de la Nación sobre su presente y su futuro.

La presencia activa y determinante de los obreros y campesinos en el proceso revolucionario fue garantía de la reorientación

de la organización productiva hacia las necesidades sociales y conforme a principios básicos de distribución del ingreso y justicia social. Las organizaciones campesinas y obreras y la capacidad de inferencia sobre el desarrollo nacional que de ellas se derivó fueron uno de los mayores triunfos del proceso revolucionario.

La iniciativa privada, por su parte, logró capitalizar el potencial nacional y dirigirlo productivamente hacia la satisfacción de las necesidades sociales de desarrollo.

A partir del decenio de los 40's hasta mediados de los 70's se impulsó y fortaleció un proyecto de industrialización basado en la sustitución de importaciones. La industria se convirtió en el motor del crecimiento con incrementos constantes en la productividad y el empleo y en la atención a las demandas del mercado interno.

El proceso de industrialización generó una constante diversificación de la actividad económica que permitió avances considerables en la modernización del país y su crecimiento. México se transformó vertiginosamente de un país agrario a uno urbano e industrial.

La estrategia de industrialización sustitutiva dió origen al llamado "Milagro Mexicano". La prioridad de las demandas nacionales del desarrollo por encima de los intereses individuales o de grupo permitió este desbordante crecimiento. Sin embargo, se generaron disfuncionalidades en nuestra relación con el exterior. México encontró un escollo en ésta.

La satisfacción de las necesidades internas de desarrollo enfrentó problemas ancestrales que no era posible resolver con la rapidez necesaria y suficiente. La economía mundial se transformaba con gran velocidad y nuestro país no pudo inscribirse adecuadamente en esta dinámica.

Esta estrategia de industrialización requirió de una participación activa del Estado. En apoyo a la inversión privada se instrumentó una política industrial de protección, fomento y regulación que favoreció el crecimiento de las inversiones pero que cobijó también problemas que se fueron acumulando y cuya resolución requería una redefinición fundamental de las condiciones de la industrialización.

El Estado pasó de ser gestor del desarrollo nacional proveyendo infraestructura, subsidiando el crecimiento, garantizando niveles de bienestar a la población, etc., a salvaguarda de la inversión privada con lo que limitó su propia capacidad de acción.

Una industria sobreprotegida y poco articulada a su interior y con otros sectores productivos fue el resultado de la aplicación indiscriminada de esta estrategia. La modificación sustantiva de los patrones de crecimiento industrial, necesaria para continuar abundando en la satisfacción de las necesidades populares y nacionales, era, desde entonces, indispensable.

La aplicación de los recursos locales y de los créditos y flujos de capital extranjero para subsidiar el déficit comercial manufacturero que el crecimiento industrial generaba retrasó relativamente la continuidad del proyecto nacional. Ello debido a que la disponibilidad de recursos para invertir en proyectos de desarrollo social disminuía en relación directa a la ampliación del déficit con el exterior.

La modificación de los patrones de crecimiento industrial enfrentó fuertes resistencias en el propio sector industrial, reticente a perder su protección.

La sustitución de importaciones como estrategia para conducir el desarrollo nacional empezó a mostrar señales de agotamiento y límites a su aplicación. Presionada por elementos internos y externos que demandaban un cambio en las relaciones productivas nacionales e internacionales hizo crisis a mediados del decenio de los setentas.

El país pudo sortear durante algún tiempo el imperativo de modificar su estrategia de desarrollo gracias al petróleo, que encontró en el mercado internacional condiciones favorables de exportación, permitiendo generar una plataforma de exportación de 1.5 millones de barriles diarios, que representaron entre 15 y 16 mil millones de dólares, en el primer quinquenio del decenio de los ochentas.

El auge petrolero de nuestro país así como el fenómeno mismo de petrodependencia externa marca el período de transición de la estrategia de industrialización sustitutiva a la de cambio estructural.

La crisis, desbordaba en los años de 1982-1983, evidenció el agotamiento de una estrategia de industrialización y la exacerbación de problemas estructurales que frente a un panorama internacional incierto e inestable nos tornaba mas vulnerables a sus efectos.

La estrategia de industrialización sustitutiva produjo una relación desequilibrada entre el proceso de industrialización y el comercio exterior. Las causas principales fueron, en primer lugar, la concepción parcial de la estrategia industrial; en segundo, la aplicación inadecuada de las políticas macroeconómicas y sectoriales y, finalmente, los problemas estructurales inherentes al propio proceso de industrialización.

El mantenimiento de elevadas tasas de crecimiento de la producción requería un componente importado cada vez mayor. A su vez, los volúmenes de exportación de manufacturas podían financiar una proporción cada vez menor de dichos requerimientos importados. Esta tendencia al estrangulamiento externo se combinó con una recesión generalizada de la economía mundial. El resultado fue un agravamiento de nuestros problemas.

Sin embargo, no es arriesgado afirmar que los límites de la estrategia de industrialización sustitutiva y su incapacidad para contribuir al crecimiento nacional no supone necesariamente la crisis del sistema político y económico mexicano surgido de la Revolución.

Nuestros problemas estructurales tienen solución. La estrategia de cambio estructural identifica claramente las vías de resolución. Plantea la necesidad de generar un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior más articulado al interior y competitivo al exterior; el desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas a la dotación de recursos naturales del país que permitan un aprovechamiento más eficiente de los mismos, así como elevar la calidad y eficiencia de la producción, y un proceso integral de capacitación a la fuerza de trabajo que posibilite un desarrollo pleno de nuestros recursos humanos; la racionaliza-

ción de la estructura de organización industrial, de tal forma que permita una mejor articulación entre la gran empresa y la mediana y pequeña, al mismo tiempo que aproveche economías de escala; un patrón de localización industrial que, reconociendo los costos de la elevada concentración y de la excesiva centralización, impulse una desconcentración no dispersa para que la industria se localice en los lugares más apropiados en función de factores tales como los recursos que utiliza y el mercado, reconociendo la ventaja comparativa de cada región; una participación más articulada y eficiente de los agentes productivos que aproveche sus potencialidades y creatividad permitiendo una relación más armónica entre ellos y el fortalecimiento de nuestro sistema de economía mixta bajo la rectoría del Estado; la solución de los problemas de empleo, de producción de satisfactores básicos y de distribución del ingreso que implica integrar y articular eficientemente a la estructura productiva, orientar recursos a la fabricación de productos alimenticios, vestimenta, vivienda y medicamentos y aumentar la productividad, garantizando una participación adecuada de los trabajadores en sus frutos.

La conducción nacional de esta estrategia; la capacidad de la nación para regular su desarrollo, principal beneficio de la Revolución Mexicana, es lo que nos permite afirmar de manera contundente que el sistema económico, social y político mexicano no está en crisis. Es perfectible y deseable es que lo sea.

Setenta y cinco años de Revolución no han estado exentos de enfrentamientos y escisiones; sin embargo, ha sido posible dirimirlos gracias a la existencia de vías institucionales para su resolución y al soporte que significa un sistema de economía mixta bajo la rectoría del Estado.

Durante el largo trayecto que hemos recorrido afirmando y fortaleciendo el proyecto nacional plasmado en la Constitución hemos sido capaces de reforzar las bases mismas del sistema económico nacional: la participación de los sectores público, privado y social bajo principios y objetivos comunes.

El balance de 75 años de Revolución y 175 de Independencia nacional no puede ser reducido a niveles cuantitativos por más valiosos que puedan ser e indicativos del progreso nacional. La soberanía es incuantificable.

El cambio estructural en la industria supone una modificación sustancial de los patrones de crecimiento que atiendan y contribuyan a solucionar los dos retos más importantes que enfrenta la nación: el interno, abundar en la generación de empleo y satisfacción de las necesidades populares y nacionales, hoy más diversificadas y complejas que hace setenta y cinco años y, el externo, combatir y superar nuestra vulnerabilidad externa. El proceso de industrialización deberá constituirse en el motor de un crecimiento

económico autosostenido, creciente y bajo el liderazgo del empresariado nacional.

El proceso de industrialización impulsado bajo la estrategia del cambio estructural deberá, asimismo, contribuir a enfrentar y resolver los retos históricos de la nación mexicana.

Hemos definido nuestro horizonte histórico: deseamos ser, para el año 2010, a 100 años de Revolución y 200 de Independencia, una potencia industrial intermedia.

Para ingresar al siglo XXI como una nación independiente y soberana es necesario que la estrategia de cambio estructural establecida en los años ochentas de este siglo se continúe y se instrumente de manera cabal.

La gran lección de la Revolución Mexicana sigue vigente. La destrucción violenta del sistema porfirista obedeció, en lo fundamental, a dos razones: a que durante más de 30 años se pretendió, y se logró, modernizar al país pero a costa de perder la soberanía en la conducción nacional del desarrollo convirtiéndonos en un enclave primario exportador; segundo, a que fueron desatendidas las demandas sociales de la Nación Mexicana.

El análisis que hemos realizado en este ensayo nos permite acotar nuestra expectativa futura de desarrollo. No podemos pecar de omisión; la amnesia histórica no se justifica. La Revolución que emprendió la nación mexicana definió objetivos claros de desarrollo sobre los cuales ha apostado su esfuerzo y su futuro. Es necesario modernizar al país pero no bajo postulados porfiristas sino revolucionarios. Deseamos ser una potencia industrial intermedia pero sin ceder la conducción de nuestro desarrollo a potencias extranjeras y anteponiendo a intereses particulares o de grupos de la nación.

Modernizaremos al país para resolver los problemas sociales de la nación mexicana, no a pesar de ella. Ser un enclave industrial para el año 2010 no es opción para el pueblo mexicano.

El Estado emanado de la Revolución y convertido por mandato popular en rector del desarrollo debe fortalecerse y ser garante de la continuidad de nuestro proyecto nacional.

No puede, ni debe, claudicar y abdicar a la gran responsabilidad histórica que supone el cumplimiento de los derechos fundamentales de la nación mexicana: al trabajo, a la salud, a la educación, al bienestar, etc., y a conducir soberanamente su desarrollo a través de su participación activa en la planeación y definición de los objetivos del desarrollo.

El Estado, así mismo, no puede ceder la soberanía nacional a grupos de poder o a intereses externos. Su presencia activa y responsable en la conducción del desarrollo nacional, impulsando la modernidad y abundando en la satisfacción de las demandas y necesidades populares, es garantía de la proyección histórica de los principios revolucionarios.

BIBLIOGRAFÍAS

- ASHTON, T.S. *La Revolución Industrial. Brevarios. Fondo de Cultura Económica* 1950.
- AYALA, José y José Blanco: *El Nuevo Estado y la Expansión de las*
- BORTZ, Jeffrey Lawrence. *Industrial Wages in Mexico City. 1939-1975. University of California.*
- BRUCE Wallace R. Ten Kate Adrián, WAARTS Antonie. Ramírez de WALLACE, Ma. Delfina. *La Política de Protección en el Desarrollo Económico de México. Fondo de Cultura Económica. 1979.*
- CARDOSO, Cito: *México en el Siglo XIX Estructura Económica y Social. México* 1980.
- CIPOLLA, Carlos M. *The Fontana Economic. History of Europe. The Emergence of Industrial Societies 1 y 2 collins/Fontana Books. 1973.*
- CIPOLLA, Carlos M. *The Fontana Economic. History of Europe. The Industrial Revolution. 1973.*
- CORDERA, Rolando: *Desarrollo y crisis de la Economía Mexicana. Fondo de Cultura Económica* 1981. *Lectura #39 de julio BOLTVINIK y Enrique Hernández Laos.*
- CORDOVA, Luis. *Del Centralismo Proteccionista al Régimen Liberal (1837-1972). Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. México. 1976.*
- CONTRERAS, Ariel José. *México 1940: Industrialización y Crisis Política. Ed. Siglo XXI. 1977*
- CHAVEZ, Orozco Luis: *Los Salarios y el Trabajo en México durante el Siglo XVIII, CEHSMO (Cuadernos Obreros No.23) 2a. ed. México* 1978.
- DEANE, Phyllis. *The First Industrial Revolution. Cambridge University Press. 1969.*
- DE LA GARZA, Luis Alberto. "Algunos problemas en torno a la formación del Estado Mexicano en el Siglo XIX" en *estudios Políticos, abril-junio de 1983 #2.*
- PAJNEZYLBBER, Fernando: *Industrialización e Internacionalización en la América Latina. Fondo de Cultura Económica. 1981.*

- FITZGERALD, E.V.K.: *Restructuring through the depression: The State and Capital Accumulation in Mexico: 1925-1940* the Hague, 1982. mimeo.
- FLORESCANO, Enrique: *Ensayo sobre el Desarrollo Económico de México y América Latina (1500-1975)* F.C.E. México, 1979-
- GARZA, Gustavo. *El Proceso de Industrialización en la Ciudad de México, 1821-1970*. El Colegio de México. 1985.
- GARCIA, Cantú Gastón. Lázaro Cárdenas. *Apuntes*. Fondo de Cultura Económica. 1975.
- GERSHENKRON: *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Belknap, Cambridge, U.S.A. 1902.
- HALPERIN, Donghi, Tulio: *Historia Contemporánea de América Latina*. Alianza Editorial (El Libro de Bolsillo No.192) 5a. ed. España.
- HABER, Staphen: *The Porfirian Industrial Cycle: 1880 to 1930*. University of California, San Diego Mayo de 1985.
- HALE. A. Charles: *El liberalismo Mexicano en la Epoca de Mora 1821-1853*. Siglo XXI. Editores, México, 1978.
- HIMES. J.R.: "La Formación de Capital en México", en *Lecturas*, Fondo de Cultura Económica #4 (2). México, 1975.
- HOBSBAMM. E. J. *Industry and Empire*. Penguin Books. 1968.
- KEREMITSIS, Dawn. *La Industria Textil Mexicana en el Siglo XIX*. SEP. SETENTAS. 1973.
- KING, Timothy. *México: Industrialization and trade policies since 1940*. Oxford, University Press. London 1970
- MATHIAS, Peter. *The First Industrial Nation An Economic History of Britain 1700-1914*. Charles SCRIBNER'S SONS-NEW YORK. 1969.
- MEYER, Lorenzo. *México y los Estados Unidos en el Conflicto Petrolero (1917-1942)* Colegio de México. México 1968.
- PEREZ, López E. "El Producto Nacional" en *México: 50 años de Revolución: La Economía*. Fondo de Cultura Económica. México, 1960.
- PLUM, Werner. *Revolución Industrial*. Ediciones Internacionales. Bogotá-Caracas. 1978.
- RÍVERA, Castro José. *La Clase Obrera en la Historia de México, en la Presidencia de Plutarco Elías Calles*. (1924-1928). Ed. Siglo XXI. 1983.

- ROEDER, Ralph. *Hacia el México Moderno: Porfirio Díaz. Fondo de Cultura Económica. 1973.*
- ROVZAR, Eugenio: "Alberto V. Pani, Un Capitalista Revolucionario" en *Investigación Económica XXXVII. F.E. UNAM. México. Julio-Sept., 1978.*
- SEMO, Enrique: *Historia del Capitalismo en México, Ed. Ed. 6a-México, 1977.*
- SOLIS, Leopoldo. *La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas. Colección . Siglo XXI. México, 1970.*
- TREJO, Reyes Saúl. *Industrialización y Empleo en México. Fondo de Cultura Económica. 1973.*
- VILLARREAL, René: *El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1976) Ed. F.C.E. México, 1979.*
- WILKIE, J. *La Revolución Mexicana 1910-1976: Gasto Federal y Cambio Social. México, 1978.*

ANÁLISIS Y DOCUMENTOS

- Anuario Estadístico de los E.U.M. 1939 y 1941. Gráficos de la Nación. México 1940 y 1943.*
- Banco de México: Producto Interno y Gasto 1960-1977. Banco de México, México, 1978.*
- De Antuñano, Estevan. Documentos para la Historia de la Industrialización en México. 1833-1846. México, 1979. SHyCP*
- Documentos para el Estudio de la Industrialización en México. 1837-1846. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Nacional Financiera. México, D.F. 1977.*
- Evolución de la Estructura Industrial de México en el periodo 1970-1984. Elaborado por la Dirección de Análisis Sectorial de la S.F.P. y el Proyecto de Asesoría y Capacitación de Planeación Económica y Social de las Naciones Unidas. El mercado de Valores. Diciembre 23 de 1985. NAFINSA.*
- Industrialización y Desarrollo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo y Asociación Nacional de Industriales de Colombia. 1983.*

México 1973 Hechos/Cifras/Tendencias. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. México 1973.

México: Los bienes de Capital en la Situación Económica Presente. NAFINSA. ONUDI. México, 1985.

NAFINSA, México en Cifras 1910-1960. México, 1966.

Sistema de Cuentas Nacionales de México. Estructura Económica Regional. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 1970, 1975 y 1980. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

The Process of Industrialization in Latin America. INTER-AMERICAN Development Bank. 1969.