

Política Exterior y
Desarrollo Económico:
El caso de México.

Biblioteca Daniel Casío Villegas
EL COLEGIO DE MEXICO, A. C.

Tesis para optar el grado de licenciatura en Relaciones Internacionales.

Carlos Arriola Woog.

Centro de Estudios Internacionales
El Colegio de México
México, D.F., febrero de 1967

La inversión extranjera fué decisiva en el gran desarrollo experimentado por la minería. Durante el siglo XIX México exportó principalmente oro y plata. A partir de 1880 cobró auge la explotación de los minerales industriales (fierro, grafito, plomo, etc.) y la del petróleo.

También desde 1880 se hicieron las grandes inversiones extranjeras en la construcción de ferrocarriles, estimuladas por las concesiones gubernamentales. En su mayor parte las líneas se diseñaron teniendo en cuenta las necesidades de una economía de exportación.

El desarrollo de las actividades mencionadas incrementó la demanda de bienes industriales. Hasta 1888 el 71% del capital invertido en la industria era mexicano y la creciente demanda fue satisfecha con aumentos en la producción basados en una mayor ocupación de la fuerza de trabajo y en un uso más intenso del capital. A partir de esa fecha la inversión extranjera en la producción de manufacturas se incrementó considerablemente, utilizando tecnología más adelantada. Las industrias de bienes de consumo experimentaron un gran desarrollo así como las de producción. El uso de equipo avanzado redujo la participación de la mano de obra en proporción tal que, a partir de 1895, la tasa de crecimiento del empleo en la industria se movió a una tasa menor que el incremento de la población urbana (2).

Al final del Porfiriato los capitales extranjeros invertidos en el país alcanzaron la suma de 1,800 millones de dólares. Las inversiones inglesas habían aumentado de 164 millones en 1880 a más de 300 en 1911; los capitales norteamericanos sumaban 200 millones en 1897 y alrededor de 1,100 en 1911; y los franceses,

Después de renunciar Quadros, Goulart ensaya conti-
nuar la misma política exterior, sin que los intentos para resta-
blecer la alianza con Argentina produzcan resultados, ni los es-
fuerzos de sustituirla por una aproximación a México y Chile (4).
La caída de Goulart en la que el gobierno de los Estados Unidos
tiene una clara participación, dió por finalizado el intento de
lograr un desarrollo autónomo y llevar una política exterior in-
dependiente.

Si para los intentos de desarrollo autónomo señalaba
se una correspondiente política exterior independiente cabe pre-
guntarse si para un desarrollo asociado -interna y externamente-
necesariamente debe ocurrir lo contrario. En el caso del Brasil
esto es evidente con posterioridad al golpe de estado de 1964.
En el campo económico se revocan las limitaciones a la acción —
del capital extranjero, conteniendo el crédito y tributando la —
hoja de salarios, lo cual implicó por una parte aumentar el em-
pleo de capital, y por otra al haber sido restringido el crédito
a buscar la asociación de capital extranjero por parte de las em-
presas más eficaces (5).

Contradicciones y conflictos en el Brasil contemporáneo, en
Foro Internacional, Vol. V, no. 4. México, D.F., abril-junio
1965. Conil Paz y Ferrari en su libro citado dicen: "Nuestra
política exterior (Argentina) se vinculaba estrechamente a
la de Brasil en el instante mismo en que este se movía en una
evidente dirección neutralista". p. 237 y ss.

- 4.- Con ocasión de su visita a México (abril de 1962), al hablar
ante la Comisión Permanente del Congreso Goulart, expresa que
las mayores relaciones entre México y Brasil ayudarán a com-
plementar y consolidar definitivamente las dos economías, —
así como a permitir que ambos países continúen con su políti-
ca exterior independiente, no solo en el ámbito americano, —
sino en el internacional. Para ampliar este punto ver: San
Tiago Bantas: Política externa independiente. Rio de Janeiro,
Editora Civilização Brasileira, S.A., 1962.
- 5.- Idem. p. 149 y ss.

Esta asociación interna se tradujo externamente en varias fuentes. Se apoya la idea norteamericana expresada entre otros por el senador Jacob K. Javits referente a la formación de un mercado común que trascendiendo las fronteras latinoamericanas se extienda de "Alaska a la Patagonia" (6). Por otra parte se sostiene la doctrina de la "interdependencia continental" elaborada por el General Golberri de Conto e Silva según la cual el Brasil "debe aceptar concientemente la misión de asociarse a la política de los Estados Unidos en el Atlántico Sur", a cambio del reconocimiento norteamericano de que "el casi monopolio de dominio en aquella área debe de ser ejercido por el Brasil exclusivamente" (7). Esta asociación se materializó en el caso de Dominicana y el apoyo a la creación de la Fuerza Interamericana Permanente.

Sería poco prudente encasillar en alguno de los casos señalados, la apertura de México al exterior. Para su estudio hay que introducir nuevas consideraciones de orden interno y externo, que permitan una aproximación más exacta del problema.

Ante todo hay que señalar dentro del sector industrial mexicano, la existencia de un grupo defensor de un proceso de desarrollo, con las características apuntadas para un módulo "autónomo". Sus intereses han sido expresados en innumerables declaraciones, a través de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación. (Conocida como CANACINTRA o CNIT) Para este grupo el desa-

6.- Declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil (Vasco Leitao da Cunha) al visitar Argentina. Ver: La Nación, selección semanal, Buenos Aires, 26 de abril de 1965.

7.- Citado por Ruy Mauro Marini. Op. Cit.

Desarrollo debe estar firmado en "una industrialización auténticamente nacional" (8), para lo cual hay que eliminar la inversión privada extranjera que desplaza a la nacional. Así mismo consideran que el ahorro interno -estimulado por una política adecuada- es suficiente para cubrir las necesidades actuales y por consiguiente en el campo de las industrias básicas, de bienes de capital o de consumo duradero "los agentes sociales que deben tomar bajo su responsabilidad esas tareas son el Estado y la iniciativa privada nacional" (9). En referencia al problema de mercados para manufacturas, la CNIT pone el énfasis "...en fomentar el mercado interno, antes que el internacional, como medida eficaz de estabilidad económica del país" (10). La salida al exterior la plantean principalmente en el marco de la ALALC, a la que han prestado su apoyo, - pero insistiendo continuamente en la necesidad de reglamentar las inversiones directas extranjeras dentro del área.

"... Ante los sacrificios que reportará a nuestros países la integración de este mercado regional, debemos velar porque no sean nugatorios nuestros esfuerzos y porque la operación del mercado no se desvíe del fortalecimiento de la capitalización nacional, del apoyo a la industrialización y del camino hacia la independencia económica y la elevación de los niveles de vida de nuestros pueblos.

Para prevenir que este instrumento del desarrollo no se convierta en un factor de freno y de dominación económica, será oportuno reglamentar las inversiones de capital extranjero, a fin de -

8.- Ver: El Día, México, D.F., 12 de julio de 1966.

9.- Idem.

10.- Ver: Excelsior, México, D.F., 14 de diciembre de 1966.

que todos los recursos disponibles en el territorio nacional se ajusten a nuestro programa de desarrollo económico" (11).

Frente a la actitud anterior se encuentra el grupo de la gran industria -en manufacturas de consumo y en las nuevas actividades básicas de desarrollo, generalmente ligado al capital extranjero, cuyas necesidades (financieras y de mercados) son más urgentes y presionan hacia una inmediata expansión realizable naturalmente en el marco de la asociación. Los intereses de este grupo se encuentran en las posiciones de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN)(12).

El módulo que tomará la apertura -desde el punto de vista del sector industrial- dependerá de la importancia de cada uno de los grupos mencionados en el proceso de desarrollo. En los dos últimos capítulos del trabajo se indicó precisamente, el mayor peso que ha tomado la industria básica en la determinación del ritmo de crecimiento, lo que permite pensar, que es este sector el que seguramente impondrá sus puntos de vista en referencia al carácter de la apertura. Además de estas consideraciones hay que tomar en cuenta otras de orden estrictamente político, como es el he

- 11.- Discurso pronunciado por el presidente de la CNIT ante el Senado de la República antes que éste dictaminara sobre la ratificación del Tratado de Montevideo. Ver: Cámara Nacional de la Industria de Transformación: 20 años de lucha (1941-1961), México, D.F., ediciones de la CNIT, 2a. edición, 1962, p. 59. Esta publicación es de gran utilidad para conocer los puntos de la pequeña y mediana industria nacional agrupada en dicha Cámara. Para ampliar sobre el tema ver Sanford Mosk: La Revolución Industrial en México. Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. III, no. 2. México, D.F.,
- 12.- Legalmente la CNIT forma parte de la CONCAMIN, pero eso no obsta para que presenten puntos de vista opuestos.

cho de encontrarse México, no solo en la zona de influencia de -- los Estados Unidos, sino en vecindad inmediata con este país. Antes de proseguir es necesario señalar que no se plantea aquí, si el país tiene o no posibilidades de escapar de la zona de influencia norteamericana y escoger un modelo diferente de desarrollo. -- El problema que se analiza en este momento, es porqué, dentro del actual marco de desarrollo las circunstancias políticas de la coyuntura precisan hacia un proceso asociado..

Desde este punto de vista es necesario señalar, cual es la actitud de los Estados Unidos al respecto. El actual Vice--presidente Hubert H. Humphrey, reputado como un conocedor de los -- problemas latinoamericanos, piensa que su país no puede ver con -- buenos ojos la separación latinoamericana, de los Estados Unidos o de Europa, en favor de una asociación exclusiva, o en pro de -- una mayor identificación con los países del Tercer Mundo. En el -- mismo artículo, su autor piensa en la posibilidad de que los pa--íses latinoamericanos alcancen un rápido desarrollo para lo cual habrá que movilizar en su favor un gran número de recursos, a tra--vés de la ayuda gubernamental, del comercio y de las inversiones privadas, con el objeto de establecer mayores lazos en re los pa--íses del continente. Esta política --piensa Humphrey--, reportaría ventajas económicas, y además promovería la unidad política del -- hemisferio. Para lograr este objetivo el primer paso sería apoyar el desarrollo de la ALALC y entusiasmar al capital privado norteamericano a hacer otro tanto (13). En el mismo sentido se ha ex--

13.- Hubert H. Humphrey: United States Policy in Latin America. Foreign Affairs, abril de 1964, p. 587. El texto en inglés dice: "We can not view with equanimity the separation of Latin America from the United States and Europe in favor of an exclusive association or identification with the Third World". "...the possibility of developing a more cohesive trading area which would not only bring economic advantages, but would also

presado el presidente Lyndon B. Johnson (14).

Estos pronunciamientos permiten pensar que los Estados Unidos no ven con simpatía un intento de desarrollo autónomo en Latinoamérica y en cambio sí lo plantean en dirección hacia una mayor asociación o interdependencia. Al respecto Celso Furtado escribe:

"...existe una doctrina perfectamente afianzada en los Estados Unidos; que corresponde a las empresas privadas norteamericanas un papel básico en el desarrollo latinoamericano y que la ejecución de la política de "ayuda" de los Estados Unidos debe ser hecha principalmente por intermedio de esas empresas. El informe del Comité Clay fue enfático sobre este punto y en los últimos años, tanto el Congreso como la Administración vienen demostrando un gran empeño en crear condiciones de garantías políticas e incentivos económicos con el fin de que las empresas norteamericanas privadas desempeñen esa importante misión de política exterior" (15).

Si a estas consideraciones sobre la concepción norteamericana del tipo de desarrollo a seguir por los países latino-

promote the political unity of the hemisphere. The next step in promoting a hemispheric trade zone might be to lend our strong support to development of LAFTA. We should participate in planning LAFTA's development and encourage american business to do likewise".

- 14.- Ver: The Latin American Times. Nueva York, agosto 18 de 1965. En el cuarto aniversario de la creación de la ALFEO sugería: "...the establishment of a program patterned after the european coal and steel community for the production and trade on a continental basis".
- 15.- Celso Furtado: Subdesarrollo y estancamiento en América Latina, p. 51 y ss. En el mismo capítulo el autor señala las consecuencias de esta política en referencia a decisiones de inversión interna etc. y como las gigantescas empresas tienden a convertirse en un "superpoder" en los países latinoamericanos.

americanos, añadimos que se han agravado las consideraciones con respecto a su zona de seguridad, es factible pensar, como lo hace el economista brasileño citado, que dentro de las nuevas reglas - establecidas, solo hay dos perspectivas para Latinoamérica: "la - integración política y económica bajo la hegemonía de los Estados Unidos, con una situación particular a definirse dentro de la esfera de influencia de esa superpotencia, o evasión de esa esfera de influencia" (16). Como el problema que se analiza no es la "evasión", sino la "situación particular a definirse en la esfera de influencia", es de suma importancia señalar ciertos hechos internos que permitan explicar cómo en el mismo marco de las presiones hacia la interdependencia, la respuesta de México difiere muy considerablemente de la posición brasileña señalada anteriormente.

En el momento en que se presenta la necesidad de la apertura la coyuntura por la que atraviesa México es la siguiente. La contracción en el ritmo de crecimiento que se presenta al agotarse las posibilidades "fáciles" de continuar el proceso de sustitución de importaciones, no adquiere el carácter de estancamiento como fue el caso de Argentina o Brasil. Gracias a la mayor diversificación de sus exportaciones en materias primas y a los considerables ingresos recibidos por exportación de servicios, la capacidad para importar de México se ha visto menos afectada y la necesidad de recurrir al capital extranjero ha sido menos desesperada. Lo anterior no implica negar la creciente participación del capital privado extranjero en la actividad económica mexicana, especialmente en el sector de la industria básica bajo la forma de asociación, como se indicó en el capítulo III. Si las necesidades financieras y tecnológicas han conducido a la asociación, (incluso en el caso de PEMEX) ésta ha sido en un grado mucho menor que en

16.- Idem. p. 49.

Brasil por ejemplo.

El problema de mercados también presenta matices de considerable importancia. Aunque numéricamente inferior al mercado interno del Brasil, (pero superior al de Argentina) la demanda interna mexicana ha mostrado incrementos en los últimos años. De hecho, mientras en Brasil primero la inflación y después la deflación impuesta por el gobierno militar ha hecho estragos en la capacidad de compra, en México se incrementa -si se quiere en grado reducido- la participación del trabajo en el ingreso. Al presentarse los síntomas de contracción en el periodo del presidente -- López Mateos, se intensifica el proceso de distribución de tierras y se establece legalmente la repartición de utilidades, entre otras medidas. Aunque también se presenta un considerable sector de subsistencia, que obstaculiza la expansión industrial, lograr su incorporación a la economía nacional, es más viable en términos políticos al haber sido eliminada, en forma definitiva, la influencia de la oligarquía latifundista.

En cuanto a las exigencias de mercados externos para las industrias básicas hay que considerar otra diferencia fundamental. Argentina y Brasil se adentraron más rápidamente que México en el proceso de sustitución y lógicamente --en la actualidad -- sus necesidades de exportación son más agudas. En cambio en el momento en que la industria básica mexicana experimenta ritmos crecientes de expansión, cuenta con la AIAIC. No se puede negar la gran importancia del mercado de la zona de libre comercio, argumentando que el valor exportado en esa dirección representa una proporción reducida en el total vendido al exterior. Además de que el valor de las exportaciones se ha incrementado en números absolutos y relativos, los productos manufacturados participan en forma muy considerable. En 1966 el total vendido alcanzó 707.9 millones de

pesos, correspondiendo un 50% a las exportaciones de manufacturas. En lo que respecta a Centro América y Panamá se vendió un total de 322.1 millones de pesos, participando las manufacturas con el 70.8% del total(17).

Esta larga lista de diferencias internas (a la cual habría que añadir algunas consideraciones sobre la situación política) lleva a suponer, que la apertura de México al exterior -aunque sea en el mismo marco de la integración o interdependencia- difiere considerablemente de la apertura brasileña o argentina y por lo mismo, las repercusiones en la política exterior serán distintas.

A lo largo de esta conclusión se ha planteado la existencia de ciertos requerimientos objetivos del desarrollo y de la coyuntura internacional que podrían suponer modificaciones en la política exterior del país. Es decir que el módulo tomado por la apertura -la asociación- presenta o presentará ciertas incompatibilidades con algunos de los principios tradicionales de la política exterior mexicana. El grado o la intensidad del cambio dependerá lógicamente de las presiones de la coyuntura internacional y de la agudeza de los requerimientos planteados por el proceso de desarrollo.

17.- Mensaje del secretario de Industria y Comercio, Octaviano Campos Salas, al Comité Coordinador de Actividades Internacionales de la Iniciativa privada. Texto íntegro en el diario El México, México, D.F., 20 de enero de 1967. A pesar de la importancia señalada a los mercados del sur, se considera que las mejores perspectivas para exportar manufacturas se encuentran "en el mercado de los países industriales, y particularmente el de Estados Unidos", como lo señala el secretario de Industria y Comercio en el mensaje citado.

En este sentido se puede explicar la afirmación del Secretario de Relaciones Exteriores citada en la introducción de este trabajo:

"... una política internacional que se
centra únicamente el aspecto antiinterven-
cionista, no es compa-
tible con la situa-
ción de un país cuyo desarrollo interno
está condicionado en gran medida por fac-
tores internacionales".

que en 1902 no llegaban a los 100 millones, para 1911 tenían invertidos 400 millones de dólares. "Aunque las cifras parecen casi increíbles, los cálculos disponibles sugieren que de las inversiones totales en México, con la exclusión de la agricultura y la artesanía, dos terceras partes correspondían a intereses -- extranjeros" (3).

En esta forma a través de la inversión extranjera y la producción de materias primas para el exterior, México se incorporó a la economía mundial. El control de las principales actividades por parte del capital extranjero tuvo como consecuencia -- que el grueso del excedente económico generado quedara fuera del país, estando sujetas las decisiones de inversión a las necesidades de las economías proveedoras de capitales (4). Por lo mismo, la clase dominante en México basó su poder en la propiedad agrícola fundamentalmente y en su alianza a los capitales extranjeros. En torno al Ministerio de Hacienda se constituyó una poderosa oligarquía, que, formada por hacendados, apoderados de las compañías extranjeras y dueños de los principales bancos, dominó por completo la vida económica del país. La dictadura del general -- Díaz fue el instrumento de la oligarquía para imponer el orden y garantizar la estabilidad política, objetivos logrados a lo largo de 34 años.

El desarrollo de las actividades industriales aparejó la formación de una clase media urbana, con limitadas posibilidades de progreso, y la formación de un proletariado con una participación decreciente en el ingreso, debido a la abundante oferta

- 3.- Raymond Vernon: El dilema del desarrollo económico de México. México; Editorial Diana, S.A., 1966, p. 61.
- 4.- Las ideas sobre la incorporación de la economía mexicana al mercado mundial fueron tomadas de la tipología elaborada para Latinoamérica por Ruy Mauro Marini, en su curso: Problemas Internacionales de América Latina, impartido en El Colegio de México, 1965. Inédito.

de trabajo y al mayor empleo del capital en el campo. El proceso de concentración de tierras había dejado a más del 80% de las familias sin tierras. La fuerte concentración de la propiedad se tradujo en una concentración similar del ingreso agrícola.

La fragilidad del proceso de crecimiento se puso de manifiesto en los primeros años del siglo XX con el deterioro de los términos de comercio. Las presiones sobre la balanza de pagos se acentuaban debido al pago de los servicios del capital extranjero, a la rigidez de las importaciones de bienes suntuarios y a la necesidad de importar alimentos para cubrir la deficiente oferta interna. Por otra parte la expansión de las industrias de bienes de consumo se vio frenada por el reducido mercado interno, presentándose considerables acumulaciones de existencias (5).

La destrucción de las formas tradicionales de vida en las comunidades rurales, el poco aumento del empleo en las ocupaciones industriales, la concentración del ingreso, la larga permanencia del general Díaz en el poder y la pérdida del dinamismo en el ritmo de crecimiento económico contribuyen a explicar los acontecimientos revolucionarios de la década de 1910.

Con la caída de Díaz, se resquebrajó el sistema político y los diversos intereses de clase se hicieron presentes en la vida política del país. Al subir Madero a la presidencia, se encontraban prácticamente intactas las fuerzas en pugna. Por una parte, se levantaron en armas Zapata y Pascual Orozco, exigiendo el reparto de tierras, y por la otra, los herederos del antiguo régimen, Bernardo Reyes y Félix Díaz. La primera víctima de este choque fue el nuevo presidente y el resultado, la instauración de la dictadura militarista de Huerta, que contó con el apo-

5.- Leopoldo Solís. Op. Cit., pp. 16 y ss.

yo de la antigua oligarquía, del partido católico y de los Estados Unidos en un principio.

Inmediatamente Venustiano Carranza desconoce a Huerta y lanza el Plan de Guadalupe en el que preconiza el retorno a la legalidad, sin hacer referencia a las reformas sociales. Conciente de las nuevas necesidades, las aceptó en función de su fin político: consolidarse en el poder. Una vez que lo consiguió, convocó a elecciones para la instalación de la Asamblea Constituyente encargada de redactar la nueva Constitución. En dicha Asamblea, Carranza presentó un proyecto de constitución que incluía tan solo las reformas políticas, dejando las sociales para una legislación particular. Gracias a las presiones del grupo de diputados encabezados por los generales Francisco J. Mújica, Heriberto Jara y Alvaro Obregón, fueron incluidas en el texto constitucional las reformas sociales. El resultado fue la actual constitución, que proporcionó el marco jurídico a las nuevas relaciones de clase que se establecerían: alianza de las clases medias en ascendencia, con la gran masa campesina y el incipiente movimiento obrero, en contra de la oligarquía vinculada a los intereses extranjeros (6).

Una vez promulgada la nueva constitución, se realizaron los primeros intentos para encauzar la vida del país dentro del nuevo marco. En este periodo el proceso político se dio alrededor de los "jefes": Carranza trató de imponer su autoridad, basándose en el carisma; Obregón prefirió jugar con las diferentes fuerzas políticas; y Calles (se incluye el "máximato"), con gran visión política, las institucionalizó, coordinando la acción de los esquemas estatales a la de los caudillos nacionales. Fue 61

6.- Para una ampliación del periodo revolucionario ver: W. Jiménez Morón y A. García Ruiz: Historia de México, una síntesis. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1962.

quien sentó las bases del futuro desarrollo capitalista del país y quien diseñó los rasgos fundamentales del sistema.

El movimiento obrero independiente fue reprimido en el gobierno de Carranza, quien disolvió la Casa del Obrero Mundial; con Calles se dieron pasos firmes para controlarlo a través de la CROM, y su líder Morones, el cual realizó una labor efectiva agrupando a los trabajadores. Contando con todo el apoyo oficial necesario, la CROM no vaciló en romper las huelgas de los obreros independientes, con apoyo del ejército. El número de huelgas, en promedio anual, había sido de 197 en el período del general Obregón. En el período del callismo -1924-1934- descendió a un promedio anual de 41 (7).

La Reforma Agraria se llevó a un ritmo lentísimo. Con Carranza y Obregón, se repartieron 1.1 millones de hectáreas y, en los 10 años del callismo, 6.5 millones de hectáreas, mientras que la población había aumentado un poco más de un millón de habitantes, constituyendo la rural el 80.2% (8).

La consolidación del grupo revolucionario no implicó la aplicación de las disposiciones constitucionales, principalmente las contenidas en el artículo 27. Presiones políticas externas se movilizaron para impedir la Reforma Agraria y sobre todo la reivindicación de los recursos naturales. Sin embargo, para comprender el aplazamiento de las reformas estructurales, es necesario considerar que, a pesar de la Revolución, la economía mexicana continuaba vinculada al mercado mundial, con sus antiguos lazos. El auge económico de los años veinte en Estados Unidos y algunos países europeos originó una demanda creciente de plata,

7.- Pablo González Casanova: La democracia en México. México, Ediciones EDA, 1965. Cuadro III.

8.- Nacional Financiera: La economía mexicana en cifras. México, 1965. Cuadro 13.

plomo, zinc y otros minerales que México exportaba. La producción minera creció en 191% entre 1921 y 1929. La coyuntura fue también favorable para algunos productos agrícolas como el hongoquén.

En estos años el valor de las exportaciones era superior al de las mejores épocas del Porfiriato. Las inversiones extranjeras se incrementaron, una vez pasados los trastornos revolucionarios, y para 1923, se calculaban en 2,460 millones de dólares (9). Los estímulos provenientes del exterior se transmitieron a la industria manufacturera, que duplicó el volumen de su producción. - La aplicación de los programas revolucionarios, además de entrar en conflicto con los intereses extranjeros, hubiera significado un freno a la actividad económica. Algunos autores (10) han querido ver en la recuperación de los años veinte el resultado de la "nueva política económica" de Calles, cuando en realidad el recuperación del sector externo se inició antes de que Calles tomara el poder y debido a la coyuntura por la que atravesaban las economías centrales.

Esto no implica que el grupo revolucionario en el poder no haya tomado medidas nuevas en política económica. No se puede pasar por alto la fundación del Banco de México, la limitación a la creación de los medios de pago por parte de la Banca privada y otras medidas de política monetaria y fiscal. Tampoco se puede minimizar la construcción de infraestructura. Indudablemente...

9.- Cámara Textil del Norte: Las inversiones extranjeras y el desarrollo económico de México. Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. IX, no. 1-2. México, enero de 1957.

10.- Frank B. Brandenburg: The making of modern Mexico. New Jersey, Prentice Hall Inc., 1964. Para H. Vernon la prosperidad industrial se debió a la emigración del capital del campo hacia la ciudad, explicación que ni a él mismo satisface. Textualmente dice: "Es difícil decir que es lo que atrajo al campo industrial a todo ese capital y esfuerzo humano". Op.Cit., p.98

mente el sector público -dentro del mismo esquema de la economía exportadora- comenzó a jugar un papel más activo en el proceso de crecimiento.

En conclusión, el esquema de crecimiento económico formado en el Porfiriato permaneció vigente, en sus líneas generales, hasta 1929. Se formó así una estructura económica en la cual coexistían los sectores de subsistencia, las actividades exportadoras y un incipiente núcleo industrial, que alcanzó cierto grado de diversificación. Sin embargo, la penetración del capitalismo en las estructuras arcaicas no fue suficiente para modificar en forma apreciable la estructura ocupacional. El estímulo dinámico del desarrollo continuó siendo el comportamiento del sector externo, a través del comercio exterior y de las inversiones extranjeras. El deterioro de este sector, en la primera década del siglo, puso de manifiesto la insuficiencia del proceso de crecimiento. El proceso revolucionario, a pesar de su violencia, no logró modificar el modo en que la economía mexicana se había vinculado al mercado mundial.

2.- El cambio es la coyuntura internacional.

La crisis económica de 1929 tuvo una amplitud y una intensidad tal, que las bases mismas del orden económico y social del mundo capitalista se vieron amenazadas. Aunque la crisis se atenuó, y el miedo a un derrumbamiento inmediato se disipó, los sentimientos de precariedad e inseguridad subsistieron, y el problema del destino del régimen capitalista continuó dominando el horizonte de los economistas (11).

En todas partes se acentuó el retroceso del liberalismo y se ampliaron las atribuciones del poder ejecutivo. El intervencionismo del estado en la economía se acentuó y, a partir de 1931, se tendió a utilizar de manera más racional las fuerzas productivas, tratando de evitar los retrocesos en el desarrollo de la producción a través de restricciones o ayudas. Se realizaron los grandes obras públicas, se llevó a cabo una política de armamentos y se estableció un autotarquismo. Todos los gobiernos patrocinaron estas políticas, pero en los regimenes fascistas y principalmente en Alemania se aplicaron en una forma sistemática.

La profundidad de la crisis llevó a los países industrializados a la adopción de una larga serie de medidas proteccionistas, como fueron la formación de bloques económicos, la realización de acuerdos bilaterales y el abandono de los cruces multilaterales de comercio, así como la devaluación de las monedas, etc. "Todas estas medidas tenían por finalidad desvincular los medios de pago y el nivel de actividad económica interna de las fluctuaciones del balance de pagos, posibilitando así la adopción de políticas monetarias y fiscales que permitieran contrarrestar

11.- Pierre Renouvin: Histoire des relations internationales. Tome VIII, 2eme partie. Paris, Presses Universitaires de France, 1966, p. 16.

los efectos de la crisis" (12).

Para estimular la mayor ocupación interna, se impusieron mayores trabas a las importaciones, con lo cual disminuyó el volumen del comercio internacional, agudizándose el impacto de la depresión mundial. El volumen físico de las exportaciones mundiales cayó en un 25% entre 1929 y 1933 y los precios en más del 30%. En consecuencia, el valor total de las exportaciones mundiales disminuyó en más del 50%. Después de 1933 (el punto más bajo de la depresión), comenzó una lenta recuperación, pero en 1938 el volumen de las exportaciones aún era un 11% menor que en 1929.

El movimiento internacional de capitales también se vio fuertemente afectado por la crisis, debido a la contracción del comercio internacional; a la disminución de los ahorros en los países exportadores de capital; a la dificultad en los países deudores para pagar los servicios del capital extranjero, y en general debido a las condiciones reinantes de inseguridad. La corriente de capitales tomó un sentido inverso: Francia, Gran Bretaña, y Estados Unidos que, entre 1928 y 1930, exportaron 3,300 millones de dólares en capitales a corto y largo plazo, para 1931-1932 importaron 1,589 millones de dólares.

En lo que respecta a las consecuencias políticas de la crisis, en el decenio de los años treinta el reparto de las fuerzas políticas en el mundo se modificó profundamente, con respecto al decenio anterior. Aunque los Estados Unidos siguieron el frente de las grandes potencias al final de la década, Francia y Gran Bretaña habían sido superadas por la Alemania nazi y por la Unión Soviética. En Oriente, la posición de las potencias coloniales se

12.- Aldo Ferrer: La economía argentina. México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 156.

debilitó considerablemente, debido al vigoroso avance japonés.- Aunque dominando en la mayor parte del mundo, "el sistema capitalista experimenta una visible decadencia. El resultado de esta situación es la agravación de los conflictos sociales, que pasan a ser un importante factor de la política extranjera y que desempeñan un papel decisivo en las relaciones mundiales" (13).

Las consecuencias en México se hicieron sentir en el comercio exterior disminuyendo las exportaciones de un nivel de alrededor de los 300 millones de dólares en los años anteriores a la crisis, hasta 96.5 y 104.3 millones de dólares en los años 1932 y 1933 (14).

En el sector agrícola se notan oscilaciones de poca importancia en el índice de la producción; la producción manufacturera experimentó un descenso relativamente pequeño en los años más graves (1932-1933) recuperándose con posterioridad. En cambio, la producción minera resultó fuertemente afectada. La producción de hierro en 1932 descendió a una quinta parte del nivel de 1929; la de plata descendió en una tercera parte; la de cobre a menos de la mitad y la de plomo en dos terceras partes (15).

Estas cifras sobre las repercusiones económicas de la crisis nos muestran algunas de las tendencias que condicionarían al futuro proceso de desarrollo. El hecho más importante a destacar es el rompimiento del anterior esquema de vinculación a la economía mundial. En toda la década posterior a la crisis, el comercio exterior no recuperó los niveles anteriores. El movimiento de capitales hacia la periferia tomó un sentido inverso, con

13.- Maurice Grouzet: Histoire general des civilisations. T.VII. L'Époque contemporaine. Paris Presses Universitaires de France, 1962, p.228.

14.- Nacional Financiera. Op. Cit., cuadro 93

15.- CEPAL: El desarrollo económico de México, 1949. Problemas agrícolas e industriales de México. Vol. III, no.3 México, julio de 1951.

1951

~~SECRET~~

a El Colegio de México

Debo expresar mi reconocimiento al profesor Ray Mauro Marini, por su amabilidad e interés en dirigir el presente trabajo.

lo cual los factores que, hasta ese momento, habían constituido el factor dinámico del crecimiento, cesaron de actuar como tales. Los índices internos confirman esta opinión: el descenso en la producción minera, y la práctica ininterrupción en el crecimiento de la producción manufacturera, son explicables ante la disminución de la capacidad para importar. La emergencia del sector industrial como factor principal del crecimiento comenzó a imponerse en los primeros años de la década de los treinta. La desaparición del papel del sector externo como elemento dinámico del crecimiento no dejaba otra alternativa que intentar un desarrollo autónomo, basado en recursos propios y circunscrito al marco nacional. La experiencia industrial en la última década del Porfiriato había demostrado, que frente a una reducción del ingreso externo, la inelasticidad de la oferta interna de alimentos, la concentración del ingreso rural y urbano habían frenado la expansión de las industrias. Por otra parte, al controlar los capitales extranjeros actividades — tan importantes como ferrocarriles, petróleo, estas industrias se encontraban desvinculadas del proceso de crecimiento nacional, debido a que las decisiones sobre inversión, expansión, etc. se tomaban en razón de las necesidades de las compañías extranjeras. Estos obstáculos a un proceso de desarrollo autónomo que se imponía ineludiblemente, proporcionan una base para comprender el sentido y alcance de las reformas que se aprondaban en el período 1934-1940.

Estas reformas fueron políticamente posibles debido a los cambios que se operaron en el mundo. Por una parte, las medidas de autarquismo económico en las economías centrales y la aceptación general de la necesidad de una mayor intervención del estado en la vida económica permitieron a los gobiernos de los países periféricos mejorar su posición frente a los capitales extran-

jeros. Esta situación se vio reforzada por la existencia de nuevos centros industriales «Alemania y Japón» en abierta competencia con los anteriores, comercial y políticamente. En situación diferente, la Unión Soviética mostraba las ventajas de la economía socialista, que no sólo había escapado a los efectos de la crisis, sino realizaba con éxito sus planes quinquenales. «...og los hechos vinieron a constituir la variante internacional, que permitió el gobierno mexicano, acelerar sus programas de reforma agraria y reivindicación de los recursos naturales nacionales" (16).

3.- El Cardenismo.

La crisis económica de 1929 había hecho obsoleta la "Nueva Política Económica" de Calles. El producto nacional bruto en el último quinquenio de 1920 se había mantenido con ligeras variaciones, en un nivel superior a los 18.7 miles de millones de pesos (a precios de 1950). En los primeros años de la década siguiente comenzó a disminuir, siendo en 1932 14.7 miles de millones de pesos (17). Tanto por razones políticas, como económicas, la aplicación de los programas revolucionarios devino una necesidad imperiosa. El plan sexenal elaborado en 1933, con el que Cárdenas se lanzó a su campaña presidencial, anunciaba los puntos principales de su programa: reforma agraria, mejoras salariales, control en la explotación de los recursos naturales, amplio programa de obras públicas, etc., o sea la creación de condiciones indispensables para la viabilidad de un proceso de desarrollo autónomo.

A través de una extensísima gira pre-eleitoral, el futuro presidente logró polarizar el descontento de los sectores populares; el de los militares confinados en la provincia y excluidos de los privilegios del Caudillismo. Así mismo representó "el estado de ánimo de la burguesía media del Partido Nacional Revolucionario" (18), que se había visto afectado por la crisis económica.

Por otra parte, la figura del ex-presidente Calles había llegado a ser bastante impopular, primero por el conflicto religioso y después por su notoria permanencia en la dirección de los

17.- Nacional Financiera. Op. Cit., cuadro 5.

18.- Valentín Campa: El Cardenismo en la Revolución Mexicana. Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. VII, no. 3. México, julio de 1955, pp. 225-231.

asuntos públicos. A fin de realizar los programas revolucionarios y lograr libertad de acción frente al jefe máximo, el nuevo presidente tendría que enfrentarse a poderosos intereses creados, a los cuales Calles se hallaba vinculado.

En el primer año de su gobierno, el nuevo presidente inició su ofensiva, desatando una serie de juicios apoyados por el régimen. La CROA, desprestigiada y antiguo instrumento del callismo, fué hecha a un lado y no jugó ningún papel. La burguesía contestó por medio de Calles, quien, en declaraciones a "El Universal", el 12 de junio de 1935, acusó al movimiento obrero de agitación subversiva, y a las huelgas de injustas; sin embargo, reiteró su amistad al presidente, aunque lamentándose de la disolución del Congreso. Por último se mostró amenazador, insinuando que la situación sea similar a la que originó la "renuncia" del presidente Ortiz Rubio.

Cárdenas, lejos de amedrentarse, recogió el guante. Las organizaciones obreras rechazaron las acusaciones y las amenazas de Calles y manifestaron su disposición de "luchar contra la recesión". El conflicto terminó con el destierro de Calles, la renuncia de los ministros, gobernadores y congresistas partidarios del callismo.

Uno de los frutos más importantes de la lucha contra Calles fue la formación de los comités de defensa proletaria, que sirvieron de base para reunificar y reorganizar el movimiento obrero, desembocando en la formación de la actualmente poderosa CGT, que además impulsó la organización de los maestros; agrupó a los trabajadores del estado, así como a los pequeños comerciantes, colonos, artesanos, etc. A lo largo de su periodo, Cárdenas continuó respaldándose en el movimiento obrero, a cambio de apoyo en sus demandas salariales. El número de huelgas promedio por año fue de 478, con una participación también promedio de 61 mil --

obreros.

Sin embargo, conviene explicar la postura del presidente frente al movimiento obrero. En ocasión del conflicto con los industriales de Monterrey, que amenazaban cerrar sus fábricas, - Cárdenas expuso claramente su posición en los famosos 14 puntos, de los cuales se sintetizan los más importantes:

- 1.- El gobierno es el árbitro regulador de la vida social.
- 2.- Hay una conveniencia nacional en la existencia de una central unida de trabajadores industriales.
- 3.- Las demandas de los trabajadores serán consideradas dentro del margen que ofrezcan las posibilidades económicas de las empresas.
- 4.- El gobierno está intercesando en acrecentar las empresas no en agotarlas.
- 5.- La agitación no radica en la existencia de grupos comunistas, sino en las necesidades insatisfechas de los obreros. Los grupos comunistas que no alarmen al gobierno no deben alarmar a los patronos.
- 6.- Los empresarios que se sientan fatigados por la lucha social pueden entregar sus industrias a los obreros o al gobierno.

El aumento de salarios era una condición para hacer más viable el desarrollo autónomo, los cuales se incrementaron dentro del margen de posibilidades de las empresas. El interés del gobierno no fue en ningún momento la instauración de un poder obrero, pero era evidente que el Estado no podía permitir que la oposición de un grupo entorpeciera los planes generales de desarrollo, que estaba concebido dentro de las estructuras capitalistas. Las industrias no solo no se perjudicaron en el periodo cardenista, sino por el contrario experimentaron un gran crecimiento. El monto de las inversiones en la industria de transformación en 1935 ascendía a 1, 024 millones de pesos, y al final del cardenismo (1940) creció 2,284 millones, o sea más del doble. Mientras que los salarios y el valor de la producción aumentaron en un 90% ,

el capital invertido aumentó en 123%, lo cual nos indica que hubo un fuerte proceso de capitalización (19).

El movimiento obrero creado en el Cardenismo fue incorporado posteriormente a la maquinaria oficial, al reorganizarse el Partido Nacional Revolucionario en 1938, quedando sujeto desde entonces a la burguesía en el poder.

En su primer informe al Congreso el presidente Cárdenas anunció su propósito de entregar a los peones asalariados, la tierra, ahí donde se encontraran y de emplear, aparte de la dotación y la distribución, otros métodos constitucionales. En el período de Cárdenas se repartieron casi 13 millones de hectáreas, con lo cual se rompió definitivamente la estructura latifundista del país. Esta medida juntamente con las disposiciones para la explotación colectiva de los cultivos que requerían un proceso de industrialización, han sido tachadas de comunistas. Sin embargo, un análisis un poco más profundo nos lleva a conclusiones diferentes.

El reparto de tierras se hizo en el marco de una economía capitalista, que nunca fue tocada en sus estructuras fundamentales. Aun más, en algunos casos las mejores tierras, y las que contaban con inversiones fijas y con los instrumentos de trabajo, quedaron como superficies intactas, formándose una clase de pequeños propietarios, en situación muy ventajosa con respecto a los ejidatarios. Por una parte al emplear técnicas más avanzadas que las de los ejidatarios, obtuvieron una ganancia mayor (plusvalía diferencial) y, por otra, acaparadores y usureros se aprovecharon de que los ejidatarios contaban únicamente con la tierra. Los esfuerzos del gobierno en otorgar crédito a los ejidatarios fueron insuficientes. Desde 1935 se creó el Banco de Crédito Ejidal, con un capital autorizado de 125 millones, "supo-

19.- Vicente Lombardo Teledano: Anotaciones del libro de Sanford Hoak. Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. III, n.º. 2. México, abril de 1951.

rior entonces al de cualquier otra institución bancaria en México", que se encargaría de proporcionar crédito a los ejidatarios, quienes deberían utilizarlo colectivamente en forma de cooperativas de producción, almacenamiento y venta en común de los productos ejidales. Los créditos también podían ser utilizados, colectivamente para adquirir todos los bienes necesarios, semillas, abonos, alimentos, vestidos, etc. Para 1940 había 1.334,263 ejidatarios nominales, de los cuales solo 1.218,216 estaban en posesión de sus tierras y de estos tan solo 239,407 se encontraban organizados en 3, 743 sociedades, que eran las que recibían crédito del Banco. De esta manera el crédito repartido, en promedio, fue de 48 pesos por hectárea y considerando que cada parcela tenía un promedio de 5.7 hectáreas cada ejidatario recibió \$273.00 y quedaron por lo tanto 978, 809 sin crédito y 616, 052 sin crédito y sin tierras (20).

Los campesinos, principalmente ejidatarios, fueron organizados en una confederación nacional e incorporados al partido oficial, pese al esfuerzo de la CTM para ponerlos bajo su control.

El tercer instrumento empleado por el régimen para favorecer un desarrollo autónomo fue la nacionalización de sectores básicos. Se analizará brevemente la expropiación petrolera por ser la más importante.

Las compañías petroleras habían obtenido sus principales concesiones en la época del general Porfirio Díaz, estando sujetas a impuestos irrisorios. La nueva Constitución de 1917 reclamó para la nación los derechos del subsuelo, siendo imposible a los primeros gobiernos revolucionarios aplicar las disposiciones

20.- Hernán Laborde: Cárdenas, reformador agrario. Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. IV, no. 1, México, enero de 1952.

constitucionales por los motivos señalados anteriormente. El apoyo del gobierno a la formación de sindicatos también se extendió a los trabajadores petroleros, que con anterioridad se encontraban dispersos en organizaciones locales. En esta forma se creó un poderoso sindicato que inevitablemente presentó sus demandas a las compañías.

No viene al caso descender al curso seguido por el conflicto laboral. Hay que destacar que las empresas petroleras se negaron a cumplir los laudos laborales y el fallo de la Suprema Corte de Justicia. Don Jesús Silva Herzog, quien intervino activamente en el conflicto, piensa que a las compañías nunca les importó el pago de las sumas señaladas en el laudo. Lo importante para ellas era no aceptar el precedente de que un gobierno interviniera en sus finanzas (21).

Las compañías se sentían seguras en su posición bálsica en que los recursos técnicos y financieros del país eran insuficientes para hacer funcionar la industria petrolera y por su importancia estratégica una paralización de las actividades tendrían grandes repercusiones. Para el gobierno, comprometido en lograr el desarrollo, estaba en juego no solo el prestigio y la afirmación de su autoridad, sino el crecimiento mismo del país. La amenaza de paro por parte de las compañías representaba una paralización de los transportes, de las industrias, etc. La suspensión de las actividades pareció inminente a mediados de marzo de 1938 por lo cual el gobierno actuó inmediatamente decretando la nacionalización (22).

21.- Jesús Silva Herzog: Petróleo Mexicano, México, 1941. Fondo de Cultura Económica. P. 124.

22.- Para ampliar este punto ver el estudio de Merrill Rippy: El petróleo y la Revolución Mexicana en Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. VI, no. 3 México, julio-agosto y septiembre de 1954.

Esta medida implicó un cambio en el proceso de decisiones de inversión y desarrollo de la industria petrolera. Al vincularse al mercado interno las futuras decisiones se tomarían de acuerdo a las necesidades de la economía nacional.

Junto a las reformas estructurales mencionadas, el gobierno realizó una gran inversión pública, de 1.013 millones y financiada en un 35% con recursos internos (23). La inversión pública dió un gran impulso a las industrias de la construcción y a través de éstas el estímulo se transmitió a otros sectores. Las obras de infraestructura aumentaron la capacidad productiva del país al crecer las economías externas.

Por último hay que considerar otra de las medidas fundamentales en la promoción del desarrollo: la movilización de los recursos financieros internos. La creación de instituciones de crédito públicas y privadas fué altamente estimulado. Una de las primeras medidas consistió en la reglamentación del trabajo de los empleados bancarios, prohibiendo su organización en sindicatos, disposición violatoria del artículo 123 constitucional. El número de instituciones de crédito privadas aumentó de 102 en 1930 a 204 en 1940. Las sociedades financieras, prácticamente inexistentes en 1930, eran 29 al finalizar la década. Los recursos de las instituciones privadas en los seis años del cardenismo aumentaron de 487.9 millones de pesos a 795.8 (24).

Las instituciones de crédito públicas también se desarrollaron en la década de los años treinta. El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras públicas, fué creado en 1933; y la Na---

23.- Alfredo Navarrete: El financiamiento del desarrollo económico de México.

24.- Nacional Financiera. Op. Cit., cuadros 81 y 82.

cional Financiera en 1934. La Nacional Financiera constituyó un auxiliar de las instituciones de crédito para estimular y encanalar la inversión de capitales en la organización y aplicación de empresas, así como en operaciones bursátiles para lograr crear un mercado de valores. En 1940 fue reformada la ley y se precisó el campo de acción. La exposición de motivos claramente expresaba los objetivos: "... el de ser intermediaria o nexo entre las personas nacionales o extranjeras que estén dispuestas a colocar sus capitales a largo plazo y los individuos o empresas que los necesitan". La NAFIN ha resultado fundamental en el desarrollo del país, no solo por su función crediticia, sino también por su intervención en la importación de maquinaria y equipos industriales, obteniendo y avalando créditos.

Otras dos instituciones de fundamental importancia fueron creadas en 1937 y 1939: el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Fondo Nacional de Garantía para los Valores Mobiliarios. El objeto de este último era garantizar un dividendo o interés mínimo a las inversiones hechas en valores mobiliarios emitidos por las empresas industriales de carácter privado.

El presidente Lázaro Cárdenas inició su régimen en un momento de deterioro del crecimiento económico. El problema que se planteaba consistía en modificar el modelo de desarrollo lo cual implicaba una reorientación de los recursos. El primer paso fue movilizar campesinos y obreros para contar con una amplia base política desde la cual lanzarse a la creación de las condiciones que el nuevo camino exigía. La Constitución de 1917 proporcionó las bases jurídicas para los nuevos cambios, a los cuales se acogió decididamente el presidente. Los resultados fueron la reactivación del ritmo de desarrollo y la consolidación del grupo revolucionario en el poder.

194/19-12-24

SUMARIO

Introducción.

- I La formación de la economía exportadora y los cambios posteriores a la crisis de 1929.
 - 1- La economía exportadora.
 - 2- El cambio en la coyuntura internacional.
 - 3- El Cardenismo.

 - II La expansión económica de 1940-1955.
 - 1- La industrialización.
 - 2- El problema del mercado interno.
 - 3- El sector externo.

 - III La consolidación de la industria pesada.
 - 1- El receso económico.
 - 2- La expansión de las nuevas industrias.
 - 3- Características de las industrias básicas.

 - IV Problemas planteados por el desarrollo capitalista petrolífero.
 - 1- El sector externo.
 - 2- El sector agrícola.
 - 3- El sector industrial.
- Conclusiones.

Aunque algunos rasgos de las actuales estructuras económicas y políticas habían sido diseñadas por Calles, es indudable que fue Cárdenas quien sentó las bases del sistema vigente, cuyos lineamientos generales se pueden resumir en los siguientes puntos:

- 1.- Reforma agraria, destrucción del latifundio y control del movimiento campesino por parte del gobierno.
- 2.- Organización, control y sujeción del movimiento obrero a cambio de aumentos salariales, seguridad social y puestos políticos para sus líderes.
- 3.- Reforma del partido oficial: creación de un partido de masas al englobar el movimiento campesino, el obrero, a los burócratas y en un tiempo al ejército.
- 4.- Preponderancia definitiva del ejecutivo federal sobre los diferentes grupos políticos y clases sociales, en gran parte a través del partido oficial. Así mismo se consolidó "la autonomía estatal", del ejecutivo federal (25).
- 5.- El Estado, bajo la fuerte dirección del ejecutivo, se convierte en "el árbitro regulador de la vida social", llevando a cabo una política de estímulos a la burguesía nacional, a fin de lograr la industrialización del país, mediante créditos, tarifas protectoras, nacionalizaciones y obras de infraestructura.

El estilo socialista que envolvió las reformas cardenistas ha conducido a interpretaciones erróneas, pero la estructura capitalista del país no fue tocada en lo fundamental. Por el contrario las reformas realizadas aunque algunas incompletas, permitieron al país adelantarse en el proceso de desarrollo de un capitalismo nacional con mejores posibilidades en los años siguientes.

25.- La acertada expresión de "autonomía estatal" es de Porfirio Muñoz Ledo. Esta y otras muchas ideas han sido tomadas de su curso: Gobierno y proceso político en México, impartido en El Colegio de México, 1964. Inédito.

- II La expansión económica de 1940-1955.
- 1- La industrialización.
 - 2- El problema del mercado interno.
 - 3- El sector externo.

' 184849

II.- La expansión económica de 1940-1955.

En el período a estudiar el país experimentó un crecimiento enorme. El producto nacional bruto pasó de 22.6 en 1940 miles de millones de pesos, a precios de 1950 a 54.8 en 1955. El cambio más notable en la participación del producto bruto lo constituyó la producción manufacturera, que aumentó su contribución de 17.8 a 21% en los años señalados (1).

Este hecho es el resultado de las nuevas modalidades que tomó el proceso de crecimiento, a partir de la crisis de 1929. Del estudio de los nuevos problemas que se han presentado se podrá concluir sobre el alcance y profundidad de los cambios operados en la estructura económica del país.

1.- La industrialización.

En el proceso de "desarrollo hacia dentro", el estímulo a la sustitución de manufacturas se convirtió en el objetivo central de la política económica seguida por el Estado, a fin de ampliar en la forma más rápida la base industrial del país. Con este objeto se tomaron las siguientes medidas:

- a) Apoyo financiero y técnico a la industria, sobretodo por conducto de la Nacional Financiera. Esta institución, desde 1941, patrocinó proyectos destinados a contrarrestar la escasez causada por la guerra en artículos básicos. La Nacional Financiera ha concentrado su ayuda en la promoción de grandes empresas industriales. En 1950 catorce grandes empresas recibieron casi el 80% de sus inversiones y créditos industriales.
- b) Política arancelaria. Desde 1940 se usó cada vez más el arancel como un instrumento de promoción industrial. Sin embargo su aplicación fué defectuosa, en el sentido de no formar parte de una política general de industrialización y por "no haber sido fijado a los niveles mejor calculados para estimular la expansión

1.- Nacional Financiera. Op. Cit., cuadro 5 y 8

de la industria. En consecuencia, a veces ha tenido el efecto de retardar el desarrollo" (2).

c) Las exenciones de impuestos han sido otro instrumento importante en el fomento industrial desde 1941. Sin embargo, en la aplicación de este instrumento se presenta el mismo problema: no se han establecido prioridades en función de las necesidades generales del desarrollo.

d) El estímulo de las inversiones industriales extranjeras. "Ha sido frecuente en los últimos años las declaraciones oficiales que acogen con beneplácito la inversión extranjera en la industria, y la cooperación entre el capital extranjero y el mexicano en empresas industriales" (3). Esta afirmación de la Comisión Mixta, hecha en 1951, plantea la nueva modalidad que han tomado -desde entonces- las inversiones privadas extranjeras: la asociación de capitales. Desde 1945 se ha procurado encauzar las nuevas inversiones en actividades productoras para los mercados -internos. La inversión directa pasó de un valor acumulado de 2,260 millones de pesos en 1941 a 4,900 en 1950 (4).

La segunda guerra mundial ofreció nuevas oportunidades -internas y externas- para el desarrollo de la industria en México. El excedente de capacidad instalada permitió importantes incrementos en la producción, sin necesidad de efectuar considerables inversiones nuevas. En el periodo bélico, la demanda externa permitió un incremento en el volumen de la producción manufacturera de 9.5%. Con la pérdida de los mercados extranjeros,

2.- Comisión Mixta. México, Desarrollo económico y capacidad para absorber capital del exterior. Problemas agrícolas e industriales de México, No. 3, vol. VII, México, Julio de 1955, p. 76. La Comisión Mixta estuvo formada por dos economistas del B.I.R.F. y dos mexicanos.

3.- *Idem.*

4.- Alfredo Navarrete. *Op. Cit.*, p. 17

al finalizar el conflicto, el ritmo de crecimiento descendió al 5.9% de promedio anual en el segundo quinquenio de 1940; y en los cinco años siguientes (1950-55), la tasa de crecimiento de la producción manufacturera fue tan sólo de 4.8% anual (5).

En los años mencionados, el índice del volumen de producción fue mayor en las industrias de bienes de consumo. - Esto se explica debido a que su fabricación exige menores requerimientos de capital, tecnología y calificación de la mano de obra. Por lo mismo, su crecimiento fue rápido y sin embargo la relativamente fácil expansión de las actividades anteriores se vio obstaculizada por la insuficiencia del mercado interno. En 1951 la publicación de la Confederación de Cámaras Industriales señalaba la acumulación de considerables existencias, que amenazaban con disminuir el ritmo de producción (6). Así mismo, desde 1951, los informes de la C&I advertían el desequilibrio existente entre la capacidad de producción de las industrias manufactureras de bienes de consumo y la del mercado para absorberla.

En 1953 muchas empresas disminuyeron su producción, siendo el caso más palpable el de la industria textil que operó al 44% en su capacidad productiva (7). En 1954 y 1955 mejoró la situación de la industria, en parte debido a condiciones artificiales como fueron la devaluación y la favorable coyuntura del sector externo en 1955.

5.- Pablo González Casanova. Op. Cit., cuadro XIIV

6.- Confederación, 15 de noviembre de 1951.

7.- C&I: Estudio económico de América Latina, 1953, p. 228

2.- El problema del mercado interno.

Para comprender la insuficiencia de la demanda interna es necesario considerar el proceso inflacionario por sus efectos sobre la distribución del ingreso y además la estructura y comportamiento del sector agrícola, que en 1950 ocupaba el 58.7% de la fuerza de trabajo y comprendía al 57.4 de la población total.

A) La inflación.

Las tendencias de los movimientos de precios cambiaron mucho de 1940 a 1955. En promedio anual ascendieron a una tasa del 9%, pero hubo años en que los hicieron en un porcentaje mayor, como sucedió durante la segunda guerra mundial, el conflicto de Corea y en el período post-devaluatorio de 1954 (8).

La repartición de tierras y el apoyo al movimiento obrero en sus demandas salariales, en el período de Lázaro Cárdenas, elevaron el ingreso y la demanda de las masas, lo cual se tradujo en aumento de precios. Sin embargo, a partir de 1940, - las presiones por el lado de la demanda disminuyeron, al frenarse la reforma agraria y contenerse los salarios.

Para comprender el proceso inflacionario, es más importante considerar los gastos públicos en obras de infraestructura y su financiamiento, debido al papel clave que desempeñaron. Desde los años de preguerra el sector público incrementó su inversión, elevando su ingreso con impuestos y créditos provenientes del sistema monetario. Esto se explica al considerar la rígida impositiva, que dependía principalmente de los impuestos al comercio exterior. No hay que olvidar, tampoco, la insuficiencia del mercado interno de capitales, y la inexistencia de instituciones internacionales de crédito.

8.- Leopoldo Solís M. Cambios recientes en la estructura y el comportamiento de la economía mexicana. Pimeografado. p.4.

Las consecuencias de este proceso a fines de la década de los cuarenta fueron expuestas en el estudio de la Comisión Mixta en los siguientes términos:

"No hay duda de que las inversiones para las cuales se incurrió en déficit ayudaron a elevar el ingreso real. Pero los déficits y la forma en que se financiaron contribuyeron también a aumentar fuertemente las utilidades en comparación con los salarios y otros ingresos y perjudicaron la situación de la balanza de pagos, sin que aumentara la proporción entre los ingresos del sector público y el ingreso nacional ni la que existe entre los impuestos directos y las utilidades" (9).

Para aminorar los desequilibrios anteriores, a partir de 1950 el Estado aumentó gradualmente los impuestos directos, a fin de disminuir el déficit gubernamental y los efectos inflacionarios. A finales del año siguiente se promulgó la legislación de emergencia, que entró en vigor en 1951, otorgando al poder ejecutivo federal facultades para modificar los aranceles, controlar los precios e intervenir en la distribución de mercancías. Para llevar a cabo estas medidas, el Estado organizó la Compañía Exportadora e Importadora (CEI...), que se encargó de la venta de artículos de primera necesidad a los precios oficiales.

En los años 1952 y 1953, el gobierno restringió el volumen de las inversiones públicas, cuyo financiamiento parcial con crédito bancario había sido uno de los factores principales de la inflación. Naturalmente, esta medida influyó en el volumen de la inversión privada, que, afectada por otras medidas restrictivas del crédito, experimentó una contracción. El resultado fue una disminución de la inversión total, que, aunque aminoró la tensión en el sector externo también originó --

9.- Comisión Mixta. Op. Cit., p.97

una declinación de la actividad económica general, al grado que, al iniciarse el año de 1954, se planteó la disyuntiva entre mantener el tipo de cambio o sacrificarlo en aras de la recuperación (10).

El camino escogido fue el de la devaluación, que se acompañó de las siguientes medidas:

- +Se implantó un impuesto de 25% ad-valorem sobre las exportaciones (con el cual se absorbió el 80% de la ganancia cambiaria de los exportadores), que ayudó a equilibrar considerablemente el presupuesto. Las importaciones consideradas como suntuarias o prescindibles fueron restringidas aún más.
- +El Estado siguió una política crediticia que desalentara la actividad comercial; los nuevos créditos fueron orientados en un 58% hacia la industria, y en un 25% hacia la agricultura. La política fiscal se orientó a favorecer la reinversión de utilidades.
- +Las inversiones públicas se aumentaron, anunciando el gobierno que se jerarquizarían, omitiéndose las menos necesarias y las de baja productividad.
- +El Estado anunció un aumento en los sueldos de los empleados públicos y solicitó de los sectores comercial e industrial una medida similar, a fin de sostener la demanda -por lo menos de los artículos básicos-.

Las consecuencias de la devaluación se crearon condiciones ficticias de prosperidad, cuyo limitado alcance fue evidente en los años siguientes. El relativo equilibrio logrado en la balanza comercial se debió principalmente al descenso en el nivel de las importaciones. Las firmas industriales incrementaron su actividad, debido al estímulo proteccionista adicional que representó la devaluación (alza del precio de los productos importados)

y a la perspectiva de obtener mayores ganancias. El nivel de precios se incrementó en un 13.6% en los 12 meses siguientes. En cambio los salarios no aumentaron, a pesar de las solicitudes gubernamentales. La participación del trabajo en el ingreso nacional disminuyó del 26.5% en 1954 a 26.4% en 1955 (11). En esta forma el objeto principal de la devaluación -reactivar el proceso económico- se logró a corto plazo por los estímulos mencionados, pero no alivió sino por el contrario agudizó el problema fundamental: la estrechez del mercado interno, debido a la nueva concentración del ingreso. Los aumentos en el consumo, que se presentaron en 1954 y 1955, se debieron a los incrementos en la población, porque el consumo real por habitante en 1955 continuaba --siendo inferior al nivel alcanzado en 1951 (12).

En el proceso inflacionario descrito, las obras públicas realizadas por el estado constituyeron una causa determinante del mismo, por la forma en que se financiaron. Las economías externas que se generaron no se tradujeron en disminuciones de precios, sino en aumento de las utilidades. El salario real promedio en la industria para 1960 fue 6% menor que en 1940, mientras que la productividad aumentó en un 120% en el mismo periodo (13). Las altas ganancias favorecieron el ahorro de las empresas, estimulando el proceso de inversión, pero en contrapartida disminuyeron la participación en el ingreso nacional de los trabajadores, empleados, y en general de los grupos de ingresos bajos. Durante varios años la elevación de los salarios nominales fue inferior al aumento de los precios, lo cual se tradujo en una reducción del mercado interno. El receso económico de 1953 puso de manifiesto

11.- Pablo González Casanova. Op. Cit., cuadro XI.

12.- C. A. Estudio económico de América Latina, 1955. p.19

13.- Pablo González Casanova. Op. Cit., p. 118.

la insuficiencia del mercado para absorber la producción industrial. La devaluación de 1954 reestimuló nuevamente la inversión al propiciar ganancias adicionales, pero al mismo tiempo acentuó la concentración del ingreso en los años siguientes, haciendo más difícil la situación de las industrias productoras de bienes de consumo, como se verá en el capítulo tercero.

B) El sector agrícola.

El mercado interno se ha visto limitado no sólo por el proceso inflacionario sino también por el comportamiento del sector agrícola. Esta afirmación debe sorprender, al referirse al caso de un país en el cual los campesinos se levantaron en armas demandando la tierra, y la cual asupone les fue repartida en años posteriores. Por lo mismo, se analizará en forma breve la evolución del sistema de tenencia de la tierra y de los recursos puestos a disposición de los campesinos, con el fin de explicar el problema que este sector representa para el proceso de industrialización.

a) Tenencia de la tierra.

En el capítulo anterior, se señaló que, a pesar de haberse repartido cerca de 18 millones de hectáreas bajo Cárdenas, al final de su régimen quedaban aun bin tierras más de 600 mil ejidatarios. En los 18 años siguientes (tres periodos presidenciales), el proceso de repartición de tierras fué sumamente lento. El total entregado fue poco más de 12.5 millones de hectáreas, - superficie inferior a la repartida bajo Cárdenas o a la que se repartiría en los seis años siguientes.

En 1940 la tierra ejidal cultivada excedió en 8% la extensión privada. Diez años después, las superficies ejidales se redujeron al 44.11% de las tierras de libre, correspondiendo a cada ejidatario una extensión media de 6.38 hectáreas; el 42.14%

En la historia de la política exterior mexicana resulta de gran interés el estudio de las tendencias que se desarrollan a partir de la administración del Lic. Adolfo López Mateos (1958-1964). Las visitas del jefe del ejecutivo a países de diversos continentes, el establecimiento de nuevas misiones diplomáticas, la participación creciente en actividades internacionales, hacen pensar a los estudiosos del tema que el país se encuentra en un proceso de apertura al exterior que contrasta vivamente con el anterior aislamiento. Uno de los exponentes de esta idea, el Lic. Mario Ojeda Gómez, piensa que:

"México ha sostenido a través de su historia una actitud internacional pasiva --y decimos actitud, puesto que difícilmente podría definirse a ella como una política, que significa precisamente lo contrario: la acción. Esta actitud ha sido, además, una actitud defensiva; ha buscado expresamente el aislamiento; y ha estado basada en principios que son de carácter claramente negativo.

Sin embargo, existe la suficiente evidencia, surgida de la práctica reciente que permite advertir que se está operando un cambio en la actitud internacional del país. De una posición como decimos, aislacionista, pasiva y defensiva, México viene desarrollando una política exterior más dinámica" (1).

El objeto del presente trabajo no es ni el estudio de la antigua actitud defensiva ni la descripción de las nuevas tendencias. El interés se ha centrado en las posibles causas de este viraje, por considerar que con respecto a la primera etapa --

1.- Mario Ojeda Gómez: México en el ámbito internacional. Foro Internacional. Vol. VI, nos. 2 y 3, México, octubre-diciembre de 1965 y enero-marzo de 1966, p. 253.

de los éjidatarios tenían una extensión que oscilaba entre las 4 y 10 hectáreas; el 7.39% contaban con menos de una; y un 8% carecían de tierras. Solamente un 15.72% tenían superficies mayores a 10 hectáreas. En cambio en las propiedades privadas existían 40 mil predios de 100 y 200 Has. abarcando un total de 7 millones de hectáreas, y el resto (4.2 millones) se dividía en predios menores a 100 hectáreas (14).

La cifra de 100 a 200 hectáreas para las propiedades privadas se debe a que legalmente no se pueden tener propiedades mayores, pero ocurre el proceso de reconcentración de tierras que se ha llevado a cabo, simulando pequeñas propiedades inafectables, a través del registro de escrituras de propiedad a nombre de numerosos parientes o servidores. Este proceso es más acentuado en las zonas norte y noroeste del país, donde se abrieron nuevas zonas de cultivo (15).

A pesar del rápido desarrollo urbano, una mayor proporción de los habitantes vive en el campo. El censo de 1950 reportó un 57.4% de la población como rural por habitar localidades menores a 2,500 habitantes, pero esta proporción "no expresa claramente el grado de desempleo de la vida y trabajo de la población del país. Si se omite la población del Distrito Federal, se tiene para el 99.2% del territorio nacional una proporción de más de 64% de población rural" (16).

- 14.-Edmundo Flores: Tratado de economía agrícola. México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1961, pp. 319 y 320.
- 15.-Bajo la presidencia de Miguel Alemán (1946-1952) se modificó el artículo 27 constitucional, aumentando la superficie de las peñas propiedades consideradas como inafectables... si mismo se introdujo el recurso de amparo para los propietarios de predios agrícolas que resultaran afectados por alguna disposición agraria.
- 16.-Edmundo González Santos: La agricultura, la estructura y utilización de recursos, pp. 102 y ss. Estudio publicado bajo la guía de la Dirección de Investigaciones Económicas de la Nacional Financiera. México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

La población agrícola está concentrada en su mayor parte en una región relativamente pequeña del centro del país, cuya extensión equivale a la quinta parte del territorio nacional, agru- pando a la mitad de la fuerza agrícola de trabajo. La densidad -- en general -- aumenta conforme se avanza de noroeste a sureste, a excepción de la península de Yucatán.

Las condiciones en que se encuentra la población agrí- cola varían según la zona. En general, se calculaba para 1950 que tres quintas partes de la población rural vivía en un estadio cul- tural primitivo o arcaico, ajeno al empleo de la tecnología en la producción agrícola. Esta situación es grave en las zonas del cen- tro y el golfo, pero en la región del Pacífico sur se presenta con mayor agudeza, pues 9 de cada 10 personas viven en una miseria cul- tural completa. La situación es completamente diferente en las - zonas menos pobladas del norte, donde la población rural lleva - formas de vida más modernas (17).

c) Evolución del sector agrícola.

Con el auge de la demanda externa, en la década de los cuarenta, se abrieron nuevas tierras al cultivo en algunas regio- nes del norte y en ciertas zonas tropicales y semitropicales de - escasa presión demográfica. Estas zonas, en las que predomina la gran propiedad privada, se vieron beneficiadas por la inversión - pública (irrigación, caminos, etc.) y también por la privada, dan- do por resultado el establecimiento de una próspera agricultura - comercial, con productividad elevada y con capacidad para absor- ber cambios tecnológicos(18).

17.- Idem. Para ampliar el tema sobre las condiciones de vida de la población rural ver Pablo González Casanova, Op. Cit., el capítulo V.

18.- En la zona norte se concentra el 56% de la maquinaria agrícola empleada en el país.

Por otra parte, se presenta el sector de subsistencia, en el que el crecimiento demográfico presiona cada vez más. En estas áreas, la intervención del Estado ha sido muy deficiente para aliviar la situación y lógicamente se carece del crédito de las instituciones privadas (19). Los minifundios privados, pero especialmente los ejidos, funcionan en condiciones crediticias sumamente irregulares y, por consiguiente, están sujetos a la usura de particulares, dificultándose la acumulación de capital y el empleo de insumos que aumentasen la productividad.

Esta dualidad de la agricultura mexicana se refleja en las marcadas diferencias de la productividad por hectárea. - En el estado de Baja California el rendimiento de maíz por hectárea fue de 2,500 Kgs., mientras que en Durango sólo alcanzó 377; el del frijol fue de 1,165 en Sonora y 189 en Querétaro (20).

El sector agrícola en conjunto, creció a una tasa superior a la del producto nacional, en el decenio 1945-55. En el crecimiento del sector influyó de manera decisiva el comportamiento de la demanda externa, especialmente durante el auge algodonero. Al desaparecer los estímulos externos, en el segundo quinquenio de 1950, la tasa de crecimiento descendió considerablemente.

El nivel medio de ingreso en el sector agrícola es muy inferior al correspondiente al sector industrial y de servicios. Por otra parte, el carácter dual del sector acentúa enormemente las diferencias en la distribución del ingreso dentro del sector mismo. Según la encuesta sobre costo e ingreso familiar, realizada en 1963 por el Banco de México, el 54% de las personas ocupadas en el sector agropecuario recibe el 23% del ingreso, con per

19.- Los Bancos nacionales de crédito agrícola y ejidal solo operan con el 20% de los agricultores. (Incluye la agricultura comercial). Eduardo Flores, *Op. Cit.*, P. 359.

20.- Leopoldo Solís B. *Op. Cit.*, p.60

cepciones menores de 530 pesos de ingreso familiar mensual. En el extremo contrario, el 8.0% recibe el 34.3% del ingreso agropecuario, con ingreso mensual familiar de más de 2,201 pesos. Dentro de este último grupo, el estrato más alto cuenta con remuneración superior a los 5,000 pesos y es tan solo el 1.5% de las personas ocupadas en el sector, pero reciben el 10% del ingreso agropecuario total (21).

De la exposición anterior hay que destacar dos puntos fundamentales que explican por qué el sector agrario ha significado una limitación al mercado interno.

La deficiencia en la oferta de alimentos ha mermado la de por sí reducida demanda de artículos manufacturados. En 1950 lo señala el investigador americano Tomme Clark y después el informe de la CEPAL de 1953 claramente afirma que: "... el alza de los precios de los productos alimenticios ha absorbido una parte creciente del mercado relativamente reducido para bienes de consumo" (22). Estos efectos se han visto aminorados por los subsidios concedidos por el gobierno a los alimentos.

La desigual repartición del ingreso dentro del sector agrario entre plusvalía y salarios, por una parte, y de la plusvalía entre los diversos productores, por otra. El salario mínimo agrícola de 1960-61 disminuyó en un 45% respecto a 1938-39 (23). Las enormes diferencias de rendimiento por hectárea muestran que los productores de la agricultura comercial están obteniendo una ganancia mayor que los ejidatarios y minifundistas que componen el sector de subsistencia.

21.- Idem., p. 70

22.- Tomme Clark Call. De la Revolución política a la Revolución industrial en México. Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. IX, No. 3-4, México D.F., Julio 1957, P.62.

CEPAL. Estudio Económico de América Latina, 1953, p.223.

23.- Pablo González Casanova. Op.Cit., p. 118.

Una investigación reciente apunta la existencia de 3.5 millones de familias dedicadas a la agricultura, de las cuales solo 250 mil son consideradas comercialmente exitosas; de 1.7 a 2.0 millones se encuentran en un nivel inferior, pero podrían, bajo ciertas circunstancias, integrarse al primer grupo; el resto, más de un millón, constituye el típico sector de subsistencia (24) .

Los dos puntos señalados como limitativos al mercado interno son una consecuencia del aumento demográfico, que condujo al minifundio al frenarse el reparto de tierras; y de la creación, bajo moldes capitalistas, del sector exportador al que se destinaron las inversiones públicas y privadas. En esta forma el aumento de la población y el papel asignado a la agricultura explican que, a pesar de la distribución de tierras realizada, el sector agrario continúa representando un problema al desarrollo industrial.

El proceso inflacionario permitió obtener, en el período estudiado en este capítulo, un alto ritmo de inversión industrial, y el comportamiento del sector agrícola proporcionó un considerable monto de divisas, necesarias para financiar las crecientes importaciones. Sin embargo esta forma de crecimiento aparejó un grave obstáculo al entorpecer la formación de un amplio mercado interno.

24.- Charles Nash Myers. Education and national development in México. Princeton University, 1965, p. 62.

3- El sector externo.

La crisis de 1929 modificó la vinculación del país con la economía mundial y reorientó el grueso de la actividad económica hacia el mercado interno. En esta forma, emergió un núcleo industrial, que comenzó a satisfacer la demanda interna por manufacturas. La segunda Guerra Mundial y las políticas proteccionistas continuaron favoreciendo el proceso de sustitución de importaciones.

Esta nueva orientación de la actividad económica, que ha sido denominada "hacia adentro", no implicó una desvinculación total del mercado mundial. El proceso de industrialización planteó requerimientos diferentes, que modificaron las relaciones con las economías industrialmente avanzadas. Por el análisis de estas relaciones se podrá concluir sobre la incidencia del sector externo en el proceso de industrialización.

a) El comercio exterior.

Una vez que se inició el proceso de expansión industrial el valor de las importaciones superó al monto exportado, originándose un desequilibrio que ha sido calificado de "estructural" por la C.E.L.A., quien afirma ser un fenómeno común a las economías poco desarrolladas cuando atraviesan una fase de rápido crecimiento, debido a la creciente dependencia de la importación de bienes intermedios que se manifiesta en las fases incipientes de industrialización, y también al incremento más que proporcional en la demanda de bienes de capital (25).

25- C.E.L.A. El desequilibrio externo en el desarrollo económico de América Latina. El caso de México. p. 89. M/CN. 12/428, vol. I, abril de 1957.

Esta situación, la ejemplifica el economista Celso Furtado en el caso del transporte: "Del carro de fabricación artesana y del animal de cría local se pasa al vehículo mecánico, que representa todo un complejo de procesos industriales adelantados y cuya operación y mantenimiento exigen una compleja estructura de insumos" (26).

El tránsito violento en el empleo de la tecnología ha resultado en una tendencia al incremento de las importaciones, -- creando desequilibrios que se acentúan cuando el desarrollo va a asociado a la concentración del ingreso, debido a que la demanda de artículos de consumo es ejercida por los grupos de medio y alto ingreso.

En las páginas siguientes se verán los cambios ocurridos en la estructura de las importaciones, para enseguida ver la forma en que evolucionaron las ventas al exterior.

Las importaciones de bienes de consumo no duradero -- experimentaron un descenso del 42% en el decenio 1945-55. En los bienes de consumo duradero, aunque la producción nacional aumentó su participación en la oferta, las importaciones tendieron a crecer con mayor intensidad que el producto y la capacidad para importar. Esta tendencia es muy explicable, dado el alto grado de concentración del ingreso. El total de los bienes de consumo adquiridos en el extranjero representaron, en algunos años, hasta el 24% del monto importado (27)

En el campo de las materias primas destinadas a la -- producción de bienes de consumo, el quantum importado mostró un

26.- Celso Furtado: Desarrollo y Subdesarrollo. Buenos Aires, EUNSA, 2a. edición, 1965, p. 182.

27.- CEP.L. Op. Cit., p. 82 y Nacional Financiera. Op.Cit., cuadro 94.

ascenso muy firme en el decenio 1945-55, en que aumentó 2.3 veces. Una tendencia análoga mostraron los combustibles y lubricantes, - cuyas importaciones se incrementaron 5.7 veces. las importaciones destinadas a la inversión crecieron en forma muy considerable, res- pendiendo a los cambios que se operaban en la estructura económica del país. En los años señalados anteriormente, las importaciones de maquinaria y equipos aumentaron en un 92% mientras que otros bienes de capital lo hicieron en un 22%. El total de bienes de - producción representó el 65.5% de las compras hechas en el extran- jero en 1950 y para 1955 había incrementado su participación al - 79.2% (28).

Compuesta en su mayor parte de materias primas indus- triales y de bienes de capital, la estructura de la importación se ha hecho más rígida, de manera que las contracciones en su ni- vel afectan el ritmo de inversión y del empleo (29).

Durante los 10 primeros años de post-guerra la capaci- dad para importar aumentó en un 111%, como resultado del incremen- to en el volumen exportado, pues la relación de intercambio mos- tró una tendencia bien definida a declinar. A diferencia de otros países subdesarrollados, en México las exportaciones están más - diversificadas y la capacidad de importar se ha visto favorecida por la posibilidad de exportar servicios. El turismo y las reme- sas de trabajadores migratorios han constituido un renglón muy - importante en la obtención de divisas.

El renglón cuyo quantum creció en forma más sostenida fue el de los productos agrícolas, que aumentaron más de cinco - veces. Si de este grupo se excluye el algodón y el café, el quan- tum del resto de productos agrícolas no tiene ningún aumento.

28.- Ídem.

29.- Leopoldo Solís. Op. cit., p. 58

En el período señalado, a exce^o ción del café cuyo precio mejoró considerablemente, la relación de intercambio para el resto de los productos agrícolas descendió en un 45% (30). Las exportaciones de minerales no experimentaron aumentos considerables a partir de 1948 a pesar de que su relación particular de intercambio mejoró. Para el resto de los productos apenas aumentó el volumen exportado y, en cambio, la relación de intercambio fue francamente decreciente (31).

El ingreso generado por el turismo y el comercio fronte^o rizo aumentó en un 108%, en el período citado. Los servicios prestados a los turistas y los bienes adquiridos por éstos se triplicaron, pero la relación de intercambio del turismo también declinó. Así mismo las remesas de trabajadores migratorios constituyeron una importante fuente de divisas, que mejoró la capacidad de importar.

Aunque relativamente más diversificadas, las exportaciones mexicanas no se han encontrado a salvo de las fluctuaciones del mercado mundial. Los incrementos en la demanda mundial mejoraron la relación de intercambio y constituyeron estímulos para aumentar las exportaciones. Cuando los precios declinaron, no disminuyó el volumen exportado, por haber intervenido como el elemento compensador la devaluación cambiaria. En relación con el total de las exportaciones, la pérdida de la relación exterior de intercambio alcanzó 18.6 entre 1948-66, sin embargo, la relación interna del intercambio mejoró 40.6% en el mismo período. Por consiguiente, la expansión de la capacidad para importar se logró a costa de una aplicación más que proporcional de recursos al sector exterior. Las devaluaciones llevadas a cabo durante el período de crisis no lograron modificar la tendencia de las importaciones a crecer con una rapidez que el ingreso.

30.- CEPAL. Op. Cit., p. 18

31.- Ibid.

Sin embargo, estimularon ciertas exportaciones como el algodón - y; por otra parte, promovieron la sustitución de importaciones de artículos que eran relativamente fáciles de producir en el país. Pero estas posibilidades -concluye la CEA- se encuentran ya dentro de límites muy estrechos y los efectos negativos de una devaluación superarían a los positivos (32).

Para contornar el desequilibrio en la balanza comercial ha recurrido al capital extranjero. Los préstamos internacionales aumentaron considerablemente, pero hay que hacer notar que las obligaciones del país no han aumentado por incrementos de la deuda directa del Gobierno Federal, sino debido a negociaciones realizadas por Nacional Financiera principalmente y que se han destinado a impulsar las industrias petrolera, eléctrica, etc.

En el financiamiento del desequilibrio externo han jugado un papel mucho más importante las inversiones privadas - extranjeras, que, a partir de 1946, se incrementaron rápidamente. Su monto ascendió de 2.824,427 pesos en la fecha anterior, a - - 11.490,590 en 1955. La procedencia de las inversiones en este período es la siguiente: las inversiones estadounidenses representaron alrededor del 72% del total; las del Canadá 19%; las de Suecia 6.3%; las de Inglaterra 4.8%; las de Francia 0.7% y las de otros países 1.9%. Hay que tener en cuenta que una considerable proporción de las inversiones canadienses y suecas son de origen o participación norteamericana, con lo cual las inversiones de este país ascenderían en 1955 a más del 92% del total de la inversión extranjera con un monto de 8.173.2 millones de pesos (33).

32- Ibidem.

33.- Cámara Textil del Norte. Op. Cit., pp.14 y 55

existen ya varios trabajos; y en cambio el análisis de las nuevas tendencias exige como primer paso preguntarse el porqué de las mismas.

El actual Secretario de Relaciones Exteriores en un artículo aparecido recientemente, proporciona un hilo conductor para el desarrollo de la investigación:

"El nivel alcanzado por México en su desarrollo interno requiere de una participación activa en el ámbito internacional. Una actitud desconfiada, negativa y puramente defensiva hacia el mundo exterior, y una política internacional — que acentuara únicamente el aspecto — anti-intervencionista, no es compatible con la situación de un país cuyo desarrollo interno está condicionado en gran medida por factores internacionales" (2).

Las aseveraciones anteriores plantean algunos de los problemas que se tratará de dilucidar en el presente trabajo. Lógicamente la primera cuestión es aclarar el grado de desarrollo alcanzado por el país. Una vez establecido dicho nivel habrá que preguntarse sobre el carácter y naturaleza de las actuales exigencias, ya que obligan al abandono de las anteriores posiciones frente al exterior. De las conclusiones anteriores podrá inferirse si existe cierta incompatibilidad entre las exigencias actuales del proceso y algunas de las actitudes anteriores, como se indica en los últimos renglones del párrafo citado.

2.- Antonio Carrillo Flores: La política exterior de México, en Foro Internacional, número citado, p. 237.

En diversas proporciones, los capitales del exterior se encuentran practicamente en todos los sectores de la actividad económica. En la agricultura y ganadería, su importancia es secundaria en cuanto al monto, pero se encuentran en posiciones claves, por ejemplo en el financiamiento y distribución del algodón. Entre la Anderson & Clayton, la Hohenberg y Mc. Padden, poseen un 70% de la capacidad nacional de despepite y controlan la venta de fibra al exterior. Además financian a miles de agricultores en todas las zonas algodoneras del país.

En las actividades mineras, ha disminuido el monto: en 1938 y 1946 representaban el 38% del total y en 1955 tan solo el 18.6%. Sin embargo, estas empresas seguían controlando el 77% de la producción minera nacional.

En el sector de la industria de transformación, se ha concentrado la inversión extranjera entre 1945 y 1955. Mientras que, en 1945, los capitales extranjeros en la industria manufacturera representaban solamente el 14.56% de la inversión extranjera total, en 1955 representaban el 34.4% según el Banco de México y el 48.6 según indican las cifras del Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Como consecuencia de las crecientes inversiones extranjeras en la industria y el comercio, también ha adquirido gran impulso la inversión extranjera en distintos servicios técnicos y profesionales (publicidad, por ejemplo) (34).

La importancia de estas inversiones, la sintetiza la ponencia de la Cámara Textil del Norte, en las siguientes líneas:

"... si bien es cierto que comparadas con la inversión total del país, las inversiones extranjeras parecen ocupar una posición secundaria, es también indudable que están creciendo con gran celeridad y que

34.- Ídem.

concretamente en la industria manufacturera, tienen ya enorme importancia - por su monto, por haberse introducido en campos básicos, y particularmente por el hecho de que, muchas de las inversiones extranjeras provienen de grandes centros que tienen una nueva posición mundial dominante en sus respectivas "campos" (35).

En referencia al planteamiento inicial sobre el desequilibrio del sector externo, los capitales privados del exterior han venido a constituir un paliativo temporal. En vez de resolver el problema de la deficiente capacidad de importar lo han agravado. Las remesas de utilidades, intereses, etc., superaron - al total de inversiones en 307.4 millones de dólares, en el período 1939-55 (36).

A través del comportamiento del sector externo la formación del excedente económico nacional ha sufrido, por consiguiente, una doble limitación, debido a las transferencias al exterior que se operan a través del comercio exterior y a los movimientos de capital. El resultado ha sido que el producto nacional es inferior al producto territorial.

35.- Ibidem. p. 26.

36.- Ibidem p. 34. La fuente citada es el Banco de México.

En la expansión económica de los años estudiados, el proceso de sustitución de importaciones jugó un papel fundamental. Para Celso Furtado el grado de desarrollo (o subdesarrollo) está dado por la importancia relativa del sector atrasado, cuya principal actividad es la producción para la subsistencia. Por lo mismo —continúa Furtado— aunque crezca el sector industrial ligado al mercado interno y aumente su participación en el producto (en México pasó del 17.8% al 21%) y aunque crezca el ingreso per capita del conjunto de la población, el contingente de población afectado por el desarrollo se mantiene reducido y la estructura ocupacional del país se modifica con lentitud, disminuyendo muy despacio la importancia relativa del sector de subsistencia(37).

En el cuadro siguiente se pueden apreciar los cambios ocurridos en la estructura de la ocupación (38).

Actividad	1940	1950	1960
Agricultura	65.4%	68.3%	53.4%
Industrias ¹	12.7%	15.9%	16.9%
Comercio y Finanzas	9.5%	8.3%	9.2%
Transportes y Comunicaciones	2.5%	2.6%	3.6%
Servicios ²	9.9%	14.9%	16.9%

1.- Extractivas, de transformación, construcción, electricidad.

2.- Públicos y privados y actividades insuficientemente especificadas.

De las cifras anteriores se puede deducir que el impacto de la industrialización en el proceso de modernización aun no ha sido el suficiente para modificar sustancialmente la estructura económica del país. Este hecho se refleja en la insuficiencia de la demanda interna para las manufacturas de consumo, que fue palpable en los primeros años de 1950.

37.- Celso Furtado. Op. Cit., p. 177 y ss.

38.- Pablo González Casanova. Op. Cit., cuadro IVb, las fuentes, censos.

El proceso de industrialización también se ha visto obstaculizado por la incidencia del sector externo en el ritmo de crecimiento. "La dependencia de México del intercambio del exterior no ha disminuído... porque los cambios estructurales de su economía han sido de poco alcance" (39).

Para finalizar este capítulo hay que señalar cuales eran las condiciones reinantes en la economía mexicana en 1955. Este fue un año de auge debido al favorable comportamiento del sector externo. Según la CEPAL: "es difícil encontrar en épocas recientes otro momento en que los factores externos hayan desempeñado un papel tan activo en la determinación del nivel general de actividad y en la orientación de los cursos"(40). Pero en este año las nuevas inversiones se orientaron fundamentalmente:

- 1- a los cultivos de exportación.
- 2- a la construcción residencial y de edificios comerciales.
- 3- a los sectores industrial y de comercio, que recibieron una protección más marcada por efecto de la devaluación, la elevación de aranceles y las restricciones a la importación (41).

Se observa pues una tendencia a la reducción en la inversión privada destinada a la actividad industrial. Esta tendencia será muy clara en el segundo quinquenio de 1950. En el mismo estudio, la CEPAL señalaba la continuación de distorsiones observadas desde 1940: un retraso del consumo frente a la inversión y de los salarios frente a las utilidades. En este sentido, concluía el estudio citado: "pese a la prosperidad actual sigue habiendo problemas estructurales que pueden estorbar la continuación de un desarrollo rápido y uniforme" (42).

En el capítulo siguiente se mostrará como evolucionó la situación descrita.

39.- CEPAL. Estudio Económico de América Latina, 1956. p. 174

40.- CEPAL. Estudio Económico de América Latina, 1955. p. 20

41.- Idem.

42.- Ibidem.

III

La consolidación de la industria pesada.

1- El receso económico.

2- La expansión de las nuevas industrias.

3- Características de las industrias básicas.

En el capítulo anterior se expuso el problema que representó el mercado interno en el proceso de industrialización, y la incidencia del comportamiento del sector externo en el ritmo de crecimiento. Estos problemas fueron tan solo centenarios en los años en que se plantearon con mayor gravedad. En el segundo quinquenio de 1950 el ritmo de desarrollo sufrió una seria contracción que destacó la seriedad de los obstáculos acumulados, y puso de manifiesto los cambios que se operaron en la estructura industrial del país.

Las modalidades con las que se había iniciado el proceso de industrialización empiezan a variar. La aportación al producto industrial total de las industrias manufactureras de productos alimenticios y de bebidas revela una tendencia decreciente, al igual que la industria textil, de la madera, el corcho y otras industrias productoras de bienes de consumo no duradero. En cambio la producción de papel, celulosa, productos químicos básicos, acero, maquinaria mecánica y eléctrica experimentó un rápido crecimiento. Los índices del volumen de producción de los bienes de consumo se habían mantenido por arriba del correspondiente para los bienes de capital, durante los primeros diez años de post-guerra. A partir de 1956, la tendencia se invirtió, mostrando el segundo grupo un ascenso ininterrumpido (1). También a partir de ese año la participación de la actividad manufacturera en el producto nacional bruto supera definitivamente a la agricultura, aunque sigue siendo inferior a la actividad comercial.

Por otra parte, en el quinquenio mencionado, el ritmo de crecimiento disminuyó considerablemente. Comparando los años

1.- Alfredo Navarrete: El desarrollo industrial de México. El Iri mestre Económico. Vol. XXX, no. 120 México, Octubre-diciembre, 1963.

extremos de 1955-1961, el crecimiento medio anual fue de 4.5% en el producto y 3.6% en el ingreso, mientras que la población creció a una tasa de 8.1%; por consiguiente el ingreso real por habitante creció solamente un 0.5%. Estas cifras contrastan - desfavorablemente con las del decenio anterior en que se obtuvo un crecimiento de 6.5% en el producto y de 3.0% en el ingreso por habitante (2).

1.- La recesión económica de 1956.

Para explicarnos el receso en el ritmo de crecimiento analizaremos brevemente el comportamiento de los diferentes sectores.

En el sector externo, durante los años 1956-1961, el volumen de bienes y servicios exportados no incrementó en un 71%., pero, debido al deterioro de los precios, el poder de compra aumentó tan solo en un 31%.. El valor total de las exportaciones de mercancías disminuyó de 807.2 millones de dólares en 1956 a 706.1 en 1957, continuando prácticamente en ese nivel hasta 1960 (3).

La disminución de la capacidad de importar se acentuó por los desfavorables movimientos de los capitales privados extranjeros, que disminuyeron sus inversiones en 1958 y se redujeron aún más en 1959 y 1960. El total de las remesas enviadas al exterior superó en 141 millones de dólares a las nuevas inversiones, durante el período de 1956-1961. En cambio los préstamos a largo plazo se incrementaron en forma creciente (4).

2.- CEPAL: El desarrollo económico de América Latina en la post-guerra. E/CN. 12/Rev. I, 1963, p. 126.

3.- Idem y Nacional Financiera, Op. Cit., cuadro 93.

4.- Nacional Financiera. Op. Cit., cuadro 103 y 93.

Las compras al exterior se contrajeron a partir de 1958 y a excepción de 1960, el quantum importado no recuperó el nivel alcanzado en 1957 sino hasta 1963. Las importaciones de bienes de consumo no duradero incrementaron en 1957-1958 su participación, debido a las considerables compras de maíz y frijol. Las importaciones de bienes de capital en 1958 se redujeron en un 6%, con respecto al año anterior, y un 8% durante 1959. En 1960 aumentaron, para experimentar una nueva contracción en 1961-1962. Esta baja en las compras de bienes de capital es atribuida por la CEPAL a la contracción de la inversión privada y al menor ritmo de crecimiento en la producción manufacturera (5).

Esta referencia de la CEPAL al sector interno nos lleva al estudio del comportamiento del sector industrial. En el capítulo segundo se indicó que las industrias de bienes de consumo empezaron a enfrentar problemas de mercado interno en los primeros años de la década de 1950 y que, en 1953, muchas operaron en niveles muy inferiores a los de su capacidad instalada. La devaluación de 1954 logró reactivar la producción que en 1955 fue superior en un 8%, pero al mismo tiempo agravó el problema fundamental: reducir la demanda por la concentración del ingreso. Este hecho tenía que traducirse en el índice de producción de las manufacturas de consumo que permaneció prácticamente estancado en el resto de la década, al no haber aumentado en forma significativa el ingreso.

Los índices de la producción manufacturera son los siguientes (1955=100)=

	1956	1957	1958
Producción total	107.8	115.9	119.1
Bienes de consumo	101.7	100.8	101.4
Bienes de capital	111.6	124.1	131.9

Fuente: CEPAL- Estudio Económico de América Latina, 1953. Cuadro 140.
5.- CEPAL: México, 9 de abril de 1964. Borrador revisado solo para uso interno. Adjunto al Estudio económico de América Latina, 1963.

Estas tendencias fueron señaladas por el actual Subsecretario de Industria y Comercio:

"La limitación de los mercados nacionales para los bienes finales de consumo y en cambio las necesidades crecientes de bienes de capital hicieron que en los años recientes se redujera el crecimiento de la producción en los primeros, mientras siguió aumentando la producción de las industrias básicas y pesadas... las industrias metalúrgicas secundarias, la fabricación de vehículos de motor y las máquinas herramientas están consolidando su posición" (6).

La insuficiencia de la demanda interna en el ritmo de crecimiento no fue tan grave mientras el proceso de sustitución de importaciones pudo extenderse en nuevos campos. Al llegar al segundo quinquenio de 1950 el proceso había avanzado considerablemente y los campos "fáciles" de sustitución desaparecían. Al respecto la CEPAL afirma:

"La inversión privada se ha visto limitada en años recientes por las reducidas oportunidades de sustituir importaciones en un mercado altamente autabastecido en cuanto a bienes de consumo no duraderos y a bienes intermedios destinados a la construcción. Así en 1960 la producción nacional contribuyó en más del 84% a la oferta de bienes manufacturados destinados al mercado interno" (7).

- 6.- Plácido García Rojales: Probables efectos del tratado de Montevideo en la industrialización de América Latina. México, El Trimestre Económico, Vol. XXVII, no. 106, abril-junio de 1960.
- 7.- CEPAL. Nota sobre México en Estudio Económico de América Latina, 1963, p. 22.

El estancamiento en las industrias de bienes de consumo y la desfavorable coyuntura en el sector externo, que afectaron al crecimiento agrícola (8), dieron como resultado una reducción en la inversión privada. Las tasas anuales de crecimiento fueron las siguientes:

Años	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
	19.0	7.8	1.5	1.5	11.3	-9.3	-0.9	1.2

Fuente: CEPAL: Estudios económicos de América Latina, años 1957, 1958 y 1964, cuadros 198, 135 y 97 respectivamente. Para los años 1959 y 1960 Nacional Financiera.

Mientras que las industrias ligeras veían frenada su expansión, las industrias básicas continuaron expandiéndose, constituyendo el elemento dinámico de la economía.

8.- La agricultura creció a una tasa del 3% de 1956-1961 mientras que en el anterior lo hizo a una tasa del 6.1. Los índices de crecimiento son los siguientes (1954-56 = 100):

	1957	1958	1959	1960	1961
Producción total	101.1	103.9	117.9	124	141
Para exportación	93.7	108.1	120.3	119	132
Para mercado interno	104.9	100.2	115.8	127	147

Fuente: CEPAL: Estudio económico de América Latina, años 1958 y 1964, cuadros 138 y 140. Las deficiencias en la producción de maíz y frijol obligaron a importar considerables cantidades principalmente en 1957-1958, lo cual agravó el problema de la capacidad para importar.

Por lo mismo se ha dividido el trabajo en cuatro capítulos, los dos primeros dedicados a la formación, consolidación y evolución del desarrollo del país. Se creyó necesario remontar se a la época Porfirista -modificando la hipótesis inicial de -- trabajo- a fin de tener una visión completa de la gestación del proceso. El plantear el nacimiento del México moderno a partir - del movimiento revolucionario resulta demasiado arbitrario y no explica -de manera satisfactoria, entre otros acontecimientos- porqué en los quince años posteriores al triunfo de la Revolución se aplaza el cumplimiento de los programas revolucionarios, y la iniciación de un desarrollo en función de los intereses nacionales.

Los dos últimos capítulos fueron dedicados al estudio de la etapa de desarrollo en que se encuentra el país y el análisis de las exigencias que implica la continuación del crecimiento.

Por último en la conclusión se ha señalado las condiciones en que las exigencias anteriores pueden ser satisfechas a fin de apuntar algunas de sus posibles repercusiones en la nueva política exterior desarrollada por México.

En otras palabras se ha partido de la hipótesis que las exigencias del desarrollo económico son las que motivan un cambio en la actitud internacional de México -que ya es palpable en algunos terrenos- y que probablemente conduzcan a una reformulación de los lineamientos generales de la política internacional.

Presentar las exigencias del desarrollo ha implicado - adentrarse en el campo de la ciencia económica. Esta incursión, absurda para los defensores de la "departamentalización" o autonomía de las ciencias sociales, se justifica, -de acuerdo con -- C. Wright Mills- en virtud de que el formular o plantear los pro

2.- La expansión de las nuevas industrias.

A fin de contrarrestar la crisis el Estado actuó en varios campos simultáneamente, tomando las siguientes medidas a partir de 1958:

- + Se buscaron nuevos mercados para la exportación de productos tradicionales. El informe de la CEPAL de 1964 reporta la venta de algodón en Chile, Uruguay, Japón y a la República Popular de China.
- + Se redujeron los impuestos a las exportaciones y se suprimieron los impuestos internos a los productos manufacturados que se exportaran. Posteriormente se creó un fondo para el fomento de exportaciones manufacturadas. A partir de 1961 se incrementaron las exportaciones a los países de la ALALC, aumentando las ventas de 7.87 millones de dólares a 16.7 en 1962 (en esta fecha inició sus actividades comerciales la ALALC); para 1964 la suma exportada subió a 33.9. Una gran parte de estas exportaciones ha estado constituida por manufacturas (9).
- + Se aumentaron en forma selectiva los impuestos a las importaciones y se establecieron restricciones cuantitativas. El material de ensamble para automóviles y los artículos suntuarios resultaron los más afectados.
- + Se crearon incentivos fiscales para la adquisición de maquinaria y equipos producidos en el país, mediante la revisión de las normas del impuesto sobre la renta, a fin de permitir una apropiada acelerada de equipos.
- + Se intentó dinamizar el mercado interno, aumentando considerablemente el reparto de tierras, y concediendo la participación en las utilidades de las empresas a todos sus empleados. La CEPAL

9.- Nacional Financiera. Op. Cit., cuadro 100.

basada en datos del informe presidencial de 1964, reporta que los salarios se elevaron en un 29% y el monto repartido por concepto de participación de utilidades alcanzó 900 millones de pesos. Los efectos de estas medidas contribuyeron a incrementar la producción de bienes de consumo no duradero, que fue palpable en 1964. En relación al sector externo se tomaron las siguientes providencias:

- + Estímulos a la inversión privada extranjera, cuyo monto a partir de 1961 fue muy considerable. En 1964 entraron al país 614.9 millones de dólares por este concepto, orientándose principalmente a las industrias básicas (10).
- + Se concertaron nuevos préstamos con instituciones internacionales de crédito, para impulsar el desarrollo económico en los sectores de materias primas industriales, bienes intermedios y bienes de capital. Algunas de estas actividades, como la petroquímica, las tomó el Estado por su cuenta, y para otras canalizó el crédito interno y externo, principalmente a través de Nacional Financiera y otras instituciones. Los préstamos netos obtenidos de 1960 a 1964 sumaron 1061.1 millones de dólares. Las inversiones públicas se canalizaron hacia sectores básicos como transportes, comunicaciones, energía y petróleo (11).

A partir de 1963, el proceso de crecimiento experimentó una notable mejoría. El aumento de los capitales extranjeros públicos y privados (1,676 millones de dólares a partir de 1960-61), el mejoramiento de los precios de exportación, los incrementos en los salarios permitieron que la tasa de crecimiento en 1963 fuera de 6.3% y en 1964 del 10%. La inversión privada, que todavía

10.- Fuente: Balanza de Pagos.

11.- Idem.

en 1963 había permanecido estancada, en 1964 tuvo un incremento del 24.8%/. (12).

Los índices del volumen de la producción manufacturera, tomando como base 1960 = 100, fueron:

Años	1961	1962	1963	1964
Total	107.3	114.7	127.3	149.2
bienes de consumo	102.6	112.0	119.2	139.5
bienes de producción	112.0	117.5	134.2	157.7 (12 bis)

Algunas de las industrias que más se desarrollaron en estos años fueron las siguientes:

- + La industria del papel y de la celulosa, cuya producción aumentó considerablemente, trabajando las empresas del papel al 86%/. de su capacidad instalada y al 90%/. las de celulosa.
- + Las plantas de amoníaco y fertilizantes también alcanzaron su plena capacidad de operación.
- + En el ramo de la petroquímica se establecieron cuatro centros industriales para la producción de materias primas necesarias en la fabricación de plásticos, fibras artificiales y caucho - sintético. PEMEX (Petróleos Mexicanos) realizó inversiones mixtas -en asociación al capital privado nacional y extranjero- para la explotación de algunos productos, como el plomo tetraóxido, que, en asociación a la DuPont, satisfará la demanda in

12.- Ver CEPAL. Estudio económico de América Latina, 1964. En el mismo estudio destaca el enorme déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de 1964, por los considerables aumentos en las importaciones y por las remesas de utilidades e intereses de las compañías extranjeras. La CEPAL señala un déficit de 390 millones de dólares, en la balanza de pagos y Nacional Financiera 412 millones. La suma remitida al exterior por las compañías extranjeras llegó a 242.2 millones de dólares en 1964 y al igual que en años anteriores las remesas fueron superiores a las nuevas inversiones.

12 bis.- Nacional Financiera. Op. Cit., cuadro 28.

terna y permitirá la exportación a otros países latinoamericanos. + En la industria del cemento, no logró suprimir las importaciones y se lograron aumentos del 9% y 15% en los años de 1962 y 1963. En esta industria comenzaron a presentarse excedentes de producción, exportables a Centroamérica. Sin embargo, el mas estado de los transportes ferrocarrileros representa un obstáculo para esa exportación.

La situación en la industria siderúrgica es similar. Las compañías Altos Hornos de México y la Fundidora de Monterrey, terminaron expansiones importantes en el período 1960-63. Por su parte, la compañía Hojalata y Lámina se encontraba en 1963 trabajando activamente en planes para expandir su capacidad de producción, de 280 a 300 mil toneladas.

+ Desde 1963 se intensificaron los esfuerzos por expandir las industrias mecánicas, de maquinaria, equipo y en general bienes de capital. En lo que respecta al armado de vehículos, desde 1960 se registró un proceso creciente de incorporación de partes nacionales, estimulado por la política gubernamental, interesada en lograr la integración de la industria automovilística (13).

De la exposición anterior hay que destacar la creciente participación de la actividad manufacturera en el producto nacional bruto, que en 1956 representaba el 21.9 mientras que las actividades comerciales lo hacían con el 25.6. En 1964 las proporciones fueron las siguientes: 24.9 y 25.9 respectivamente. En diciembre de 1966, El Secretario de Industria y Comercio declaraba que

13.- Para ampliar el tema de la expansión de las industrias básicas ver: C.PAL: Estudio Económico de América Latina, 1963. E/CN. 12/696/Rev. I, noviembre de 1964. De este estudio se tomaron los datos anteriores.

"la industria de transformación ha superado con creces el desarrollo de otras ramas de la actividad nacional", calculando que su participación llegaría al 25%. (14).

En esta mayor expansión de la actividad manufacturera, la participación de las industrias básicas ha sido definitiva para determinar el ritmo de crecimiento. Aun en los años críticos de la contracción estas industrias continuaron su desarrollo, — mientras las de consumo permanecieron prácticamente estancadas. En la declaración citada, el Secretario del ramo informaba que — los 200 proyectos industriales más importantes presentados en la Secretaría y aprobados en los últimos dos años alcanzaban un monto de seis mil millones de pesos, de los cuales se habían invertido en la petroquímica 2,300; en el ramo de las fibras sintéticas 877; 371 en equipo y accesorios eléctricos; 340 en la industria del aluminio; 307 en la industria auxiliar automotriz y 300 millones en motores de combustión.

La importancia del sector de industrias básicas no solo en la determinación del ritmo sino también dentro del proceso de crecimiento general, aumenta, si tomamos en consideración los problemas crecientes para la exportación de productos tradicionales (mayor competencia, inestabilidad y descenso en los precios) y el relativo estancamiento de la agricultura para el mercado interno.

3.- Características de las industrias básicas.

Por último, es necesario caracterizar las nuevas industrias y los requerimientos que plantean al proceso de crecimiento.

Con base en las tendencias observadas en los países subdesarrollados que más han avanzado en el proceso de sustitución de importaciones -como México lo ha hecho-, la CEPAL ha calificado a las industrias de bienes de consumo como "vegetativas" y a las industrias básicas como "básicas" (15).

El calificativo de "vegetativas" describe perfectamente el comportamiento observado por las industrias de bienes de consumo, a partir de 1956, en México. Los reducidos índices de aumento de la producción respondían prácticamente a los aumentos de población, al no aumentar el ingreso. Cuando éste lo hizo y hubo posibilidades de exportación, el sector se dinamizó, como lo muestra el índice de producción para 1964.

Las industrias vegetativas son las comprendidas en los rubros 20-26 y 29 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) y abarca todos los bienes de consumo corriente, de origen principalmente vegetal o animal, algunos renglones de consumo duradero, y aquellas actividades que representan las etapas precedentes de la elaboración de artículos de consumo, como la producción de hilados, preparación de cueros y pieles, así como la industrialización de la madera. Como la demanda ha permanecido estancada, la fabricación de estos productos se opera en baja escala y por lo mismo se ha demorado la renovación y modernización de los

15.- Estudio económico de América Latina, 1961. Preparado conjuntamente por las Secretarías de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), publicado bajo la responsabilidad de la O.E.A. O.E.A./Ser. E/ x3., p. 338.

equipos productivos (16).

Las industrias "dinámicas" abarcan aquellas actividades denominadas "intermedias", porque proporcionan insumos a otras actividades y se encuentran en los rubros 27 y 30-34 de la C.I.I.U., como son los productos químicos básicos, el cemento, el acero, etc. Las industrias mecánicas también están consideradas dentro del sector dinámico de la actividad industrial y son las que fabrican equipos, piezas metálicas, maquinarias, etc.

En las industrias mecánicas, hay que distinguir algunos de los artículos más sencillos, como herramientas de mano, cuchillería, que se han fabricado desde hace tiempo y por lo mismo han mostrado un ritmo de crecimiento menos que el experimentado en la fabricación de artículos más complejos, como son maquinarias eléctricas y de transporte, que se han expandido con vigoroso impulso en los últimos años (17).

Las industrias dinámicas se caracterizan:

- + Por su mayor complejidad tecnológica, lo cual implica empleo de mano de obra especializada y en muchos casos asesoramiento extranjero.
- + Por el empleo de personal capacitado en las modernas técnicas de organización y administración, debido a que el sistema de costos es muy sensible a la falta de eficiencia industrial.
- + Por mayores requerimientos de capital que en las industrias productoras de bienes de consumo (18).

16.- Idem.

17.- Ibidem. p.397 y ss.

18.- Al respecto dice Celso Furtado: "En rigor no se puede afirmar que toda industria productora de bienes durables de consumo o de equipos presente un elevado coeficiente de capital y que ocurra lo contrario con las industrias productoras de bienes no durables de consumo. Pero es perfectamente claro que esta es la regla general". Subdesarrollo y estancamiento en América Latina, Buenos Aires, EUDEBA, 1966. p. 88

- + Por una gran sensibilidad de los costos y precios a las operaciones en escala. Por consiguiente para operar en niveles de economía, requieren de amplios mercados (19).

En efecto, en las nuevas industrias, la elevada tecnología empleada se encuentra con frecuencia asociada a patentes internacionales de diseño y procedimiento. Por otra parte, los mayores requerimientos de capital exigidos se presentaron en México al final de la década de 1950, justo cuando la capacidad para importar se vio afectada por la desfavorable coyuntura para el comercio exterior. Por último, la fabricación en el país de equipos industriales de base, como los destinados a la siderurgia, a la petroquímica, etc., tropiezarán con obstáculos de insuficiente demanda. La CEPAL considera que, ni por el momento, ni próximamente, la demanda por estos equipos justificará el establecimiento de productores especializados. Estos obstáculos, continúa el estudio, "...tienen por objeto tornar más difícil o más demorada la cesación espontánea de ese tipo de producción, como etapa normal en la evolución industrial de los países que se encuentran ya en una etapa intermedia de industrialización" (20).

Se ha conternado el problema de la falta de capitales estimulando la inversión privada extranjera, que con mayor frecuencia viene en asociación al capital extranjero, aportando capital y tecnología. El estudio conjunto OEA-CEPAL señala que en el campo de las industrias intermedias y modernas han sido más frecuentes las inversiones privadas extranjeras:

"Diversas firmas mundiales han mostrado un marcado interés por establecer su -

19.- OEA-CEPAL. Op. Cit., p. 403. En el mismo sentido CEPAL. El proceso de industrialización en América Latina. Vol. I. E/CN. 12/716, 1965, p. 34.

20.- CEPAL. El proceso de industrialización en América Latina, p. 34.

cursores productoras o por asociarse con empresas nacionales no sólo los países escasos de divisas, sino también de contar con cierta protección en aquellos otros que se encontraban en una situación cambiaria relativamente más holgada. Es indudable que estas firmas obedecieron a los impulsos de la competencia en su deseo de asegurar un lugar en los nuevos mercados en expansión cuyos atractivos aumentan además al concretarse las perspectivas de una zona de libre comercio" (21).

Este señalamiento general hecho hace algunos años es confirmado por el Director de Nacional Financiera que, a fines de 1966, exponía en el coloquio México-Canadá lo siguiente:

"...La política del gobierno mexicano no es la de buscar la conversión de inversiones (extranjeras) existentes a la propiedad nacional, sino más bien la de alentar al capital extranjero en las empresas nuevas, que se asocian al capital nacional y de alentar la venta de acciones en el mercado nacional, cuando las empresas de propiedad extranjera realicen expansiones importantes" (22).

A su vez el Secretario de Industria y Comercio en las declaraciones citadas anteriormente, al referirse a las 200 nuevas industrias, mencionaba que cinco eran de capital extranjero y 195 estaban formadas por capitales asociados, 150 con mayoría nacional y en 45 predominando el capital extranjero.

Finalmente, con respecto al problema del mercado, la na

21.- OEA-CEPAL. Op. Cit., p. 446.

22.- Alfredo N-varrotes: La inversión extranjera directa en México. Texto reproducido en el diario El Día, México, D.F., 9 y 10 de noviembre de 1966.

cesidad de contar con amplios espacios económicos ha sido planteada en México desde hace varios años por algunos economistas y funcionarios públicos. El director del Banco de México claramente exponía esta situación en la XXIV Convención Nacional Bancaria, celebrada en 1958:

"En numerosas y muy importantes industrias modernas los costos bajos están ligados indeluctablemente a técnicas de producción en masa que requieren - volúmenes muy por encima del poder de compra de nuestros mercados nacionales" (23).

Los requerimientos planteados por esta nueva fase del crecimiento económico han sido expuestas desde el punto de vista de la industria básica. En el siguiente capítulo se intentará situarlos en el contexto general del proceso de desarrollo.

23.- Texto reproducido en El Trimestre Económico, Vol. XIV, no. 1. p. 10. En el mismo sentido se han expresado el Dr. Navarro, director de Nacional Financiera; el Lic. Plácido García Reynoso, etc. En su libro Viabilidad económica de América Latina, Víctor Urquidí textualmente dice: "La principal justificación de la integración de América Latina, la ofrecen las perspectivas de desenvolvimiento de actividades industriales que aún no se han iniciado y cuya escala normal de producción tendrá por fuerza que ser muy grande".

blemas de nuestra época, requiere el empleo de materiales, conceptos y métodos de varias disciplinas. Según el mismo Mills, "un investigador social no necesita 'dominar el campo' para estar -- bastante familiarizado con sus materiales y perspectivas y usarlos en los problemas que le interesan. La especialización debe -- hacerse de acuerdo con este grupo de problemas y no de acuerdo -- con fronteras ideológicas" (3).

Por último en referencia a la metodología empleada se ha utilizado la elaborada por el Profesor Ruy Mauro Marini y que fue expuesta en su curso: Problemas internacionales de América Latina (4).

-
- 3.- C. Wright Mills: La imaginación sociológica: México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2a. edición, 1964, p. 154 y 155.
- 4.- Impartido en El Colegio de México, 1966.

IV Problemas plantados por el desarrollo capitalista
 periférico.

- 1- Sector externo.
- 2- Sector agrícola.
- 3- Sector industrial.

En uno de sus más recientes estudios la CEPAL indica que en el crecimiento de los países latinoamericanos la sustitución de importaciones, a pesar de haber constituido un factor dinámico de fundamental importancia en el desarrollo, no tuvo prácticamente influencia alguna en la diversificación de las exportaciones, que continuaron dependiendo de los productos primarios -- mientras que " al amparo de una fuerte protección, el proceso de industrialización se confinó a los estrechos mercados nacionales". Y añade :

"... los países que más avanzaron en el proceso de sustitución comprimiendo sus coeficientes de importación y exportación vieron con el tiempo debilitarse el ritmo de su crecimiento y se enfrentaron con graves dificultades para comprender etapas ultteriores de su desarrollo. ... Este fenómeno se manifiesta en la Argentina, Brasil, Chile, Colombia aunque en condiciones y períodos distintos. Sólo en México, de este grupo de países, la industrialización ha continuado con intensidad en los últimos años, gracias a singulares condiciones favorables, pero también pesan sobre este país limitaciones potenciales de la misma naturaleza, que las que obstaculizan la continuación del proceso en los demás" (1).

En el curso de este último capítulo se ensayará plantear algunos de los obstáculos que se han presentado a esta forma de crecimiento, destacando la profunda diferencia que existe con respecto al proceso ocurrido en los países capitalistas actualmente más industrializados.

1.- CEPAL. Contribución a la política de integración de América Latina, en: Hacia la integración económica de América Latina, México-Buenos Aires, 1965, Fondo de Cultura Económica, p.49.

I El sector externo.

En los modelos clásicos de desarrollo, este sector jugó un papel fundamental, en tanto que permitió una expansión continuada de la capacidad de producción, superando los problemas y contradicciones que se presentaron en el mercado interno. El ejemplo más puro se había configurado por la experiencia de Inglaterra, inundando al mundo con sus manufacturas primarias y a través de sus exportaciones masivas de capital después. Esta gran ofensiva internacional "logró evitar la autansia precoz de la economía inglesa" (Ibid.). En escala diferente, todos los países capitalistas más desarrollados siguieron una experiencia similar.

Esta expansión al exterior de las economías europeas en el siglo XIX dio origen a la formación de las economías dominadas actualmente "periféricas", que se convirtieron en mercados de manufacturas y proveedores de alimentos y materias primas (vegetales o minerales), necesarios a los centros industriales. En esta forma, el proceso de crecimiento periférico respondió a estímulos provenientes del exterior. El excedente económico invertible de los países periféricos tuvo su principal origen en los saldos del comercio exterior y en las inversiones extranjeras destinadas a la explotación de los recursos necesarios a los centros industriales, o a la creación de ciertas obras de infraestructura que facilitarían la explotación. En esta forma el proceso de crecimiento se dio "hacia fuera" y dependiendo de las fluctuaciones de las economías centrales.

El papel desempeñado por el sector externo resultó, por consiguiente fundamental, en este periodo, para las economías periféricas. Mientras que en las economías centrales, el

1 Ibid. - Sobre el tema: Desarrollo y Subdesarrollo, Buenos Aires, E.U.A., 1956, p. 106.

bien es cierto que fue vital no por eso dejó de ser complementario.

La crisis de 1929 destruyó el sistema establecido. En el primer capítulo se analizaron sus efectos, tanto en el mundo, como en México. También se vió cómo las reformas cardenistas significaron una forma racional de contornar el problema, y al mismo tiempo permitieron mejores condiciones para iniciar el proceso de industrialización, al que la segunda Guerra Mundial vino a dar el impulso definitivo.

El proceso de sustitución de importaciones, calificado de desarrollo "hacia dentro", supuso implícitamente que, en lugar de introducir artículos manufacturados, se importarían las ideas y las técnicas capaces de producirlos (2).

La nueva etapa del crecimiento implicó cambios substanciales en la estructura de las importaciones, que, juntamente con las nuevas tendencias de las exportaciones, han conducido a la situación actual. Esta situación, debemos conjugarla con las necesidades internas de los centros industriales a fin de configurar el comportamiento del sector externo y su incidencia en el proceso de crecimiento "hacia dentro".

Las exportaciones de las materias primas se han visto afectadas por un menor crecimiento de la demanda mundial, debido en parte a los avances tecnológicos que los han economizado o sustituido y a la inelasticidad ingreso de su demanda. La incorporación de nuevas zonas productoras, que ha agudizado la competencia, localizándose estas zonas, no sólo en los nuevos países periféricos, sino también en las economías centrales.

2.- Luis Ratinoff: Algunos problemas de la formación y utilización del capital humano en el desarrollo reciente de América Latina. Trabajo presentado al VI Congreso Interamericano de Planificación. Caracas, noviembre de 1966.

En cambio el precio de las manufacturas muestra tendencias ascendentes, debido al mayor grado de capital incorporado. Conforme un país avanza en el proceso de sustitución de importaciones la composición de las importaciones reflejara una mayor participación de los bienes de producción. El resultado ha sido una tendencia al deterioro de los términos de intercambio y de la capacidad de importar en los países periféricos.

El vigor cobrado por el proceso de sustitución de importaciones en la década de los cuarenta significó para México concentrarse plenamente en la industrialización. El comercio exterior, que hasta años anteriores había arrojado saldos favorables, comienza a presentar déficits constantes. Esto se debió, por una parte, a que las importaciones fueron en constante aumento, participando cada vez más los bienes intermedios y de producción. La participación de estos renglones en el total de las importaciones constituyó el 65.5% en 1950, aumentando al 80.2% en 1959, -- manteniéndose hasta 1964 en ese nivel, con algunas variaciones (3). Debido a la composición de las importaciones, una contracción de las mismas afecta el nivel de ocupación e la formación de capital.

En el período 1950-54, la exportación de bienes y servicios mexicanos aumentó en un 34% con respecto al quinquenio anterior y, aunque en grado pequeño, los efectos del deterioro fueron palpables (4). En cambio, de 1956 a 1961, el volumen de bienes y servicios exportados aumentó en un 71%, pero, en esta ocasión, los efectos del deterioro de la relación de intercambio se hicieron sentir en forma tal que el poder de compra aumentó solamente en un 31% (5).

3.- Nacional Financiera S.A. La Economía mexicana en cifras. Cuadro 94.

4.- Los servicios que México exporta que son principalmente turismo y braceros, han contribuido considerablemente al aumento de la capacidad de importar. Aunque diversificadas las exportaciones de México están constituidas en su mayor parte por materias primas.

5.- El desarrollo Económico de América latina en la postguerra, p. 126.

En los años de 1960-63, el valor total de las exportaciones aumentó una tasa anual del 9% reflejando el mayor volumen exportado, dado que el valor unitario de las exportaciones permaneció prácticamente estable en los dos primeros años, evolucionando en 1963 a un nivel superior en 4.4% al de 1960. La CEPAL señala que el crecimiento de los volúmenes exportados se debió "casi exclusivamente" a la mayor diversificación de las ventas, entre las cuales comenzaron a participar los productos manufacturados, dirigiéndose principalmente a la ALAC (6).

Las tendencias anteriores se ven claramente en el cuadro siguiente sobre la evolución de la relación de intercambio, tomando como base 1950=100= (7).

1950-52	1954-56	1960-62	1963-64
104	90	77	88

Podemos concluir que las nuevas tendencias del comercio exterior tanto desde el punto de vista de las importaciones como sobre todo del de las exportaciones, han significado una limitación al proceso de crecimiento, al implicar una transferencia de recursos al exterior a través del mecanismo descrito.

El déficit que se presenta en el comercio exterior ha sido financiado principalmente a través de inversiones privadas, extranjeras y los créditos oficiales. Para la total comprensión del comportamiento del sector externo se deben analizar algunas de las tendencias que se presentan en las economías centrales y la forma en que se han conjugado con la crisis que presenta el sector externo de las economías periféricas.

6.- CEPAL. Estudio Económico de América Latina, 1963. Nota sobre México.

7.- CEPAL. Estudio Económico de América Latina, 1964.

En relación al problema de la inversión privada extranjera son de los principales hechos a destacar. En el desarrollo de las explicaciones siguientes se han seguido las ideas expuestas por el profesor Ray Mauro Harini, en su artículo aparecido en Monthly Review (8).

a) En las economías centrales, y especialmente en Estados Unidos, el proceso de trustificación y la progresión ascensional de la acumulación capitalista han conducido a una concentración creciente de riqueza, cada vez más considerable. "Si las inversiones en actividades productivas acompañasen el ritmo de crecimiento del excedente, la estructura económica estallaría en crisis quizá más violenta que la de 1929". Las políticas antiinflacionarias han respondido a la necesidad de contener el ímpetu del crecimiento y limitar el monto del excedente. Una de las formas más usuales ha sido invertir el excedente económico en gastos improductivos, como publicidad y armamentos, principalmente. El restante ha sido exportado a las economías periféricas, orientándose a los sectores más rentables, con lo cual se han obtenido enormes beneficios (9). Al retornar éstos, se producen aumentos suplementarios en el ya considerable excedente económico, con lo cual reanuncia el ciclo en un nivel más alto.

b) El segundo aspecto a subrayar está relacionado con las innovaciones tecnológicas. En las economías capitalistas avanzadas el plazo para la renovación del capital fijo se ha reducido

8.- Ray Mauro Harini, Brazilian "interdependences" and imperialist integration. Monthly Review, diciembre de 1965.

9.- En el proceso de exportación de capitales, también entra en consideración de los inversionistas, las altas utilidades que se pueden obtener en el exterior. En 1957, el rendimiento del capital privado norteamericano representó el 15% del valor de las inversiones en América Latina, mientras que en Canadá fue 7.6%. Ver Victor Urquidí. Op. Cit. pp 55 y 56.

considerablemente. Esta situación conduce "a la necesidad apremiante de exportar sus equipos obsoletos a las naciones en fase de industrialización" (10).

De estas dos situaciones, disminución de la capacidad de importación, en las economías periféricas y mayores requerimientos en los centrales y de su equipo usado, ha surgido una nueva forma de vinculación entre centro y periferia: **la asociación de capitales**. No hace falta descender al caso de México, puesto que al hablar de la consolidación de la industria posd. se describió el proceso.

Los alcances de esta solución para resolver el problema del sector externo son bastante limitados. Volviendo al caso de México, para 1964 se consideró que se había logrado la recuperación del ritmo de crecimiento, pues se logró una tasa de crecimiento del 10%. El aumento de la inversión nacional y extranjera implicaron nuevas importaciones de bienes y servicios, que juntamente con el incremento de las remesas de las compañías extranjeras, arrojaron un déficit en cuenta corriente de alrededor de 390 millones de dólares frente a 131 del año anterior. El pago a los servicios del capital extranjero sumaron en el mismo año más de 552.9 millones de dólares, que fueron financiados con nuevas inversiones y préstamos a largo plazo (11).

De la exposición sobre el comportamiento del sector externo se puede concluir que:

El papel jugado por este sector en las economías cen-

10.- Ray Mauro Barini, Op.Cit.,

11.- C.F.I.L. Estudio Económico de América Latina, 1964, p.107 Nacional Financiera estima en 412.2 millones de dólares el déficit en cuenta corriente; en 242 los rendimientos en las inversiones extranjeras privadas, y en 310.9 las amortizaciones (a -- N.FIN. a únicamente) Op.Cit. cuadro 92.

trales y periféricas ha sido completamente diferente; mientras que en las primeras condujo al crecimiento, en las periféricas la estructura actual del comercio exterior y de los movimientos de capital ha conducido, simultáneamente, a una sobre-capitalización de la periferia.

2 El sector agrícola.

En las economías centrales, la agricultura se desarrolló partiendo de sistemas de producción para las poblaciones locales, hacia formas más complejas de división social del trabajo, - que se tradujeron en la diferenciación local de la actividad económica. En Estados Unidos (a diferencia de algunos países europeos) la abundancia de tierras permitió que se constituyese, desde el primer momento, un tipo de organización rural, en el cual - la propiedad de la tierra afectaba muy poco la distribución del - ingreso. En Europa el factor escaso fue la tierra y en Norteamérica la mano de obra, por lo cual el desarrollo de la técnica agrícola (la mecanización) era indispensable para aumentar los rendimientos de la tierra en el primer caso y suplir la escasez de personal en el segundo (12).

En México las condiciones fueron diferentes. Partiendo de una situación de autoconsumo, se evolucionó hacia una estructura de concentración de tierra y mano de obra, el latifundio. A diferencia de lo ocurrido en las economías centrales la tierra y la mano de obra no fueron los factores escasos, sino el capital. La estructura latifundista respondió a esa situación haciendo amplio uso de los elementos abundantes, precindiendo de mejoras al equipo productivo y haciendo poco uso de insumos que elevaran la productividad. El grueso de la producción se orientó a la exportación y al suministro de materias primas para las incipientes - industrias, en detrimento de la producción de alimentos para el mercado interno.

12.- Celso Furtado. Op. Cit. pp. 238 y ss.

I La formación de la economía exportadora y los cambios
posteriores a la crisis de 1929.

1- La economía exportadora.

2- El cambio en la coyuntura internacional.

3- El Cardenismo.

Al final de la época porfirista los inconvenientes de la estructura latifundista se tradujeron en la insuficiente oferta de alimentos y en el reducido mercado interno para las manufacturas.

La Reforma agraria modificó la estructura de la tenencia de la tierra destruyendo las bases del poder político de los hacendados. Sin embargo el sector agrícola sigue presentando obstáculos al proceso de crecimiento económico. En la postguerra, los índices de producción que más aumentaron fueron -nuevamente- los destinados a la industria y a la exportación. La oferta de alimentos fue deficiente en términos generales, y en varios años hubo necesidad de importar alimentos básicos, como el maíz, frijol y trigo.

La explicación de la contradicción reside en que la reforma agraria fue incompleta (falta de créditos, de orientación, etc.) y además ha sido mediatizada por dos hechos principalmente:

- El crecimiento demográfico ha conducido a una situación de minifundio en las tierras repartidas. Solamente un 15% de los ejidatarios trabajan superficies mayores de 10 Has. En menor proporción también se presenta en las propiedades privadas, el caso de parcelas de superficie reducida.
- El segundo hecho es el proceso de reconcentración de tierras. Con características técnicas y comerciales diferentes, se han creado extensas propiedades privadas en el norte del país, que han sido las principales beneficiarias de las obras de riego emprendidas por el Estado; además han contado con créditos públicos y privados y han encusado su producción principalmente a la industria o al exterior. Sólo en años recientes algunas de estas superficies se han dedicado a la producción de alimentos -trigo en especial-, debido a la contracción en la demanda externa. Cabe no-

tar que el trigo producido ha superado las necesidades nacionales y se espera exportarlo con subsidios del gobierno federal de bido a su costo no competitivo en los mercados mundiales.

Los resultados de esta situación en el proceso de crecimiento general del país son los siguientes:

- + La contribución de la agricultura a la formación del excedente económico invertible lo ha hecho primordialmente el sector exportador, proporcionando divisas al sector industrial. Ante la baja de precios en el mercado mundial ha sido necesario aumentar el volumen exportado, lo que ha implicado una mayor aplicación de recursos.
- + La baja productividad del sector productor de alimentos hace que la oferta interna sea deficiente y cuando se han presentado contingencias adversas -meteorológicas por ejemplo- ha sido necesario importar considerables cantidades de productos básicos. Para cubrir las deficiencias de la oferta, el Estado ha intervenido controlando y/o subsidiando los productos básicos alimenticios, con lo cual se ha evitado reducir aún más el mercado interno para manufacturas.
- + Los ingresos que recibe el sector agrícola son repartidos en forma muy desigual, no sólo entre plusvalía y salarios, sino que la plusvalía se reparte en forma muy desigual entre los diversos productores. El sector exportador, principal beneficiario de las economías externas creadas por el Estado, recibe una plusvalía adicional (o plusvalía diferencial) que el resto de productores de extensiones pequeñas. Los ingresos de casi el 70% de la población campesina son inferiores a los 500 pesos mensuales. Por lo mismo la industria manufacturera de bienes de consumo no duradero ha visto frenada su expansión en años recientes. Es no temere medietas inmediatas, la industria básica enfrentará un estancamiento similar, porque al no expandirse la primera, la demanda por ma-

quinaria y equipo se verá constreñida.

+ El excedente de población existente en el agro proporcionó a la industria abundante mano de obra. El proceso de industrialización en su primera fase, fue capaz de absorber una gran proporción de la fuerza de trabajo, caracterizada en general por su falta de calificación. En la nueva etapa de industrialización, la tecnología se caracteriza por el empleo de maquinaria ahorradora de mano de obra que se requiere de personal altamente calificado, con lo cual las perspectivas para el excedente de población campesina se perfilan francamente desfavorables.

+ La mecanización de la agricultura, a fin de elevar la productividad, aumentaría el excedente de mano de obra, que la industria sería incapaz de absorber. Esta situación crearía mayor desempleo disminuyendo el mercado interno.

3 El sector industrial.

Además de los obstáculos que el comportamiento de los sectores anteriores presentan al proceso de industrialización, en el interior del mismo existen ciertos desequilibrios, que han entorpecido el crecimiento. Debido a las limitaciones del trabajo se consideraran solamente algunos aspectos del problema, lo cual no implica el desconocimiento de la importancia de otras consideraciones.

En los países europeos, en los que se originó el proceso industrial, el dinamismo inicial actuó por el lado de la oferta, constituyendo la primera preocupación del industrial la reducción de los costos. Para ello contó con dos medios principalmente: por una parte, a consecuencia de la desorganización artesanal, dispuso de una oferta sumamente elástica de mano de obra que le permitió obtener una plusvalía absoluta. Por otra parte, los mejoramientos en las técnicas de producción resultaron en aumentos de productividad que pasaron íntegros al capital, obteniendo el propietario una plusvalía relativa adicional.

En esta primera fase de expansión, el salario del obrero era básicamente un salario de subsistencia. Resultaba difícil incrementar la plusvalía absoluta, concentrándose por lo mismo el interés del empresario en mejorar las técnicas de producción a fin de obtener una plusvalía mayor. En esta forma se incrementó la demanda por bienes de capital que fueron incorporando innovaciones tecnológicas, posibles por los grandes progresos en la investigación(13).

Al finalizar esta primera etapa se había producido la total absorción del excedente estructural de mano de obra con lo

13.- Colso Furtado. Op. Cit., p. 159

cual su oferta se volvió poco elástica, y por lo mismo mejoró la participación del trabajo en el ingreso. Esta situación amenazaba con reducir la tasa de ganancia y bajar el ritmo de inversión. El dilema se resolvió mediante la aplicación de nueva tecnología, y simultáneamente con la conquista de mercados externos para las manufacturas y para los bienes de capital.

En todo el proceso se observó "una íntima y recíproca dependencia entre la evolución de la tecnología y las condiciones históricas del desarrollo económico" (14).

En los países periféricos el problema se planteó en términos diferentes. El proceso de industrialización recibió su estímulo respondiendo a una demanda pre-existente, que no se podía satisfacer con la oferta del exterior. Esta situación garantizó atractivas ganancias al sector empresarial, que se vieron reforzadas por las protecciones arancelarias.

Desde el principio el proceso de industrialización se da con una tecnología importada, que respondía al punto de vista empresarial, pero que no siempre fue la más indicada para efectuar una rápida transformación de la estructura económica, mediante la absorción del sector de subsistencia. En esta forma se crearon desequilibrios entre la disponibilidad de recursos y factores y las combinaciones de los mismos exigidas por la tecnología en -

14.- Idem. p. 162. Para ampliar el tema ver del mismo autor el capítulo I de Dialéctica del desarrollo, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1938.

proceso de absorción (15).

Para el economista Celso Furtado, este desequilibrio al nivel de los factores, es justamente lo que caracteriza una estructura subdesarrollada y permite explicar como tal una economía donde la producción industrial alcanza un elevado grado de diversificación y tiene una participación en el producto que poco se distingue de la observada en países desarrollados, pero que sin embargo presenta una estructura ocupacional típicamente precapitalista contando con un gran núcleo de población ajeno a los beneficios del desarrollo (16).

El primer y más obvio de los desequilibrios, es el que se presenta entre los factores trabajo y capital. En varios de sus estudios la CEPAL ha mostrado, cómo la introducción de tecnología avanzada en economías atrasadas tienden a crear desempleo estructural. El crecimiento demográfico y las graves deficiencias en la educación han creado una oferta de mano de obra muy elástica, pero no capacitada. En cambio la mano de obra calificada muestra una tendencia inversa: existe inelasticidad en la oferta y por lo mismo los empresarios tenderán a importar una tecnología cada vez más avanzada.

El desequilibrio existente en el empleo de los factores productivos ha contribuido en la concentración del ingreso en favor de empresarios e inversionistas. Estas tendencias se acentuarán conforme se avance en el empleo de técnicas más adelantadas.

Un segundo aspecto del desequilibrio en el empleo de los factores radica en la desigual repartición de la plusvalía entre los diversos productores. Si para que el proceso de crecimiento

15 y 16.- Ibidem. Ver el capítulo IV.

se lleva a cabo es indispensable que el producto se reparta entre plusvalía y salarios, no menos importante es que la plusvalía se reparta en forma más o menos equilibrada entre los diversos productores.

Habiendo crecido el proceso de industrialización, de planeación o al menos de cierta orientación indicativa, la importación e implantación indiscriminada de tecnología ha originado una peculiar situación que algunos autores han denominado "estratificación de las tecnologías" (17).

Esta expresión describe la situación existente dentro de una misma rama de actividad industrial, de empresas que exhiben un alto valor agregado por unidad, pero que sólo emplean una pequeña fracción de la fuerza de trabajo, frente a otras de baja productividad que absorben sin embargo, un alto porcentaje de empleo. Las empresas de alta productividad se iniciaron por lo general como empresas grandes y modernas y las más de las veces con extranjeras o asociadas al capital extranjero (18).

Esta situación, fué claramente percibida por el economista mexicano Alonso Aguilar, desde 1952. "... La absorción de mano de obra por parte de la industria no ha sido tan importante en la formación del mercado interno como a primera vista podría suponerse" (

17.- El problema ha sido estudiado en México por Jay Mauro Marini en su curso Problemas internacionales de América Latina, impartido en El Colegio de México, el primer semestre de 1966. Las notas del curso se emplearon en la redacción de algunos párrafos. Ratineff cita el trabajo de Zygmund Slavinski: Los sectores modernos, de subdesarrollo y primitivo en las economías latinoamericanas en los últimos años y sus papales en el empleo de las fuerzas de trabajo disponibles. Sin referencias bibliográficas.

18.- Luis Ratineff. Op. Cit., p. 14.

19.- Alonso Aguilar Monteverde. El mercado y el desarrollo económico, en Investigación Económica, vol. XII, No. 1 México D.F. 1952.

Esta situación, lejos de resolverse se acentúa con el empleo de tecnologías más avanzadas y por consiguiente aumentan los problemas del mercado interno. En 1966 el gerente de programación industrial de Nacional Financiera, dirigiéndose a la IX Convención de la Unión Panamericana de Asociaciones de Ingenieros, planteaba el problema en los siguientes términos: "La industrialización no ha sido suficiente para reducir en forma significativa el desempleo real o disfrazado. Por un lado la situación demográfica ha dado lugar a considerables aumentos en la fuerza de trabajo y por el otro el desarrollo industrial ha tendido a concentrarse en tareas de alta productividad que no absorben mano de obra en grandes cantidades" (20).

Los datos disponibles para analizar la estratificación tecnológica en México son muy pocos, sin embargo se ensayó hacerlo en forma indirecta a través de algunos estudios del Banco de México, basándose principalmente en El empleo de personal técnico en la industria de transformación (21). La distribución sectorial de la mano de obra técnica serviría, por considerar que el número y calificación de los técnicos aumenta en aquellas industrias que cuentan con un equipo más avanzado.

De un total de 12,248 técnicos existentes en México, el 39% son profesionales; el 7% subprofesionales y el 54% prácticos. En 1956 la industria textil empleó 200,000 personas, de las cuales solamente 2,775 fueron clasificadas como técnicos. De 6,426 establecimientos, 3,224 (50%) son fábricas pequeñas -cuentan con

20.- Carlos Quintana, Necesidades de Bienes de Capital de la Industria Mecánica en México y América Latina y Posibilidades de aumentar su producción. Reproducido en el semanario de Nacional Financiera, El Mercado de Valores, año XXVI-Num.45 7 de noviembre de 1966.

21.- Publicado por su Departamento de Investigaciones Industriales, México, 1959

menos de cinco obreros- y no emplea personal técnico de ninguna especie. El personal ocupado en ellas sólo llega al 5% del total. - Los establecimientos considerados como medianos (por ocupar de 5 a 249 personas) cuentan con el 70% de personal textil pero únicamente el 25% de las empresas empleaban técnicos de una u otra clase. Por último las 61 fábricas consideradas como grandes (con un promedio de 912 empleados por planta), todas cuentan con más de 12 técnicos en promedio, de los cuales cerca de 5 son profesionales (22).

Las industrias mecánicas empleaban -en la fecha del estudio- 116,400 personas de las cuales 4,000 eran técnicos: cifra superior a los ocupados en los textiles, a pesar de que esta última emplea más personal. En la pequeña industria mecánica se emplea un número insignificante de prácticos. En los establecimientos considerados como medianos, menos de su tercera parte emplea técnicos. En cambio las 56 grandes empresas del ramo, todas emplean -- técnicos. No es de extrañar que este último grupo "haya logrado niveles más altos de operación" (23).

El criterio seguido por el Banco de México en su investigación para clasificar las industrias como grandes, medianas o pequeñas fue el número de operarios, lo cual puede ser engañoso - para juzgar el grado de avance tecnológico. Sin embargo se puede apreciar que el número de empresas consideradas como grandes es el más reducido y son las que emplean una menor proporción del personal total, contándo a la vez con el mayor número de técnicos. Por consiguiente no es aventurado suponer que son las empresas que cuentan con una tecnología más avanzada. Esta deducción se confirma al considerar el caso de las industrias textiles media --

22.- Ibidem. pp. 81 y 73

23.- Ibidem. p. 66

nas, que emplean el 70% de la fuerza de trabajo y un número reducido de técnicos. En el caso de las industrias mecánicas es aún más evidente: el altísimo grado de concentración de técnicos en grandes empresas y sus niveles más altos de operación nos indican que cuentan con una tecnología más avanzada.

Se citó el ejemplo de la industria textil y de la mecánica por considerárlas representativas del grupo de industrias calificadas por la CEPAL como "vegetativas" para la primera y "dinámicas" para las segundas. El objeto es mostrar la presencia de la estratificación tecnológica, en los dos grupos de industrias.

Como resultado de la estratificación tecnológica se ha creado una situación en la cual:

- + Las empresas que cuentan con equipos más avanzados obtienen una plusvalía relativa mayor. La desigual repartición de la misma - entre los diversos productores ha hecho precaria la situación de las pequeñas y medianas empresas. Las posibilidades de estas unidades de baja producción de pasar a un nivel tecnológico superior, están limitadas por las considerables inversiones en maquinaria y equipo que esto supone, y prácticamente son nulas (24).
- + Del punto anterior se deriva la existencia de un gran número de empresas que se encuentran en una situación de estancamiento. - Esto implica que ejerce una demanda bajísima por maquinaria y equipo, y por lo mismo dificultarán la expansión continuada de las industrias básicas, que requieren grandes niveles de operación.

24.- Luis Ratinoff. Op. Cit., p. 14.

1.- La economía exportadora.

El triunfo de los liberales y la aplicación de la Constitución de 1857 consagró los principios del individualismo en la vida económica del país. Las viejas trabas a la libertad de comercio fueron suprimidas; las organizaciones gremiales en la producción de manufacturas se disolvieron al igual que las formas de propiedad comunales, con lo cual la gran masa rural se encontró despojada de sus tierras y desprovista de recursos. El latifundio se generalizó como forma de propiedad, ocupando en calidad de asalariados a los antiguos miembros de las comunidades.

Bajo los gobiernos de Juárez y Lerdo la economía experimentó una leve expansión y se hizo evidente la imposibilidad de un desarrollo basado en inversiones nacionales. A partir de 1876 en que Porfirio Díaz sube al poder, el país se integra definitivamente a la economía mundial. En esos años el capitalismo se afirma en su fase monopolista y las naciones más avanzadas disponen de un gran excedente económico que invierten en los países de la periferia. Los nuevos capitales se dirigen a la explotación y exportación de recursos nacionales. Pero así mismo se invierte en ferrocarriles, electricidad y en algunas actividades manufactureras.

Las principales actividades económicas que se desarrollaron en el periodo fueron el resultado de los estímulos provenientes del exterior. La agricultura para la exportación creció a una tasa anual del 6.3% de 1877 a 1910; la reducción de materias primas lo hizo en un 2.6% y en cambio la producción de alimentos descendió en términos absolutos y relativos (1).

1.- Leopoldo Solís: Apuntes para el análisis del desarrollo económico de México. Mimeoграфado, p. 18. El autor refiere las cifras a los tomos VI y VII de la Historia Moderna de México, "El Porfiriato Vida Económica", México, 1965. Ed. Hermes.

+ La presencia de empresas con mayores capacidades de producción, gracias al empleo de técnicas más avanzadas no se ha traducido en una baja del precio del producto, con lo cual aumentaría el consumo, debido a que "existe un general interés social en mantener el sector ineficiente para conservar los niveles de empleo, y un interés económico por parte de las grandes empresas que frente a la escasez del mercado buscarán maximizar su beneficio fijando el precio conforme a los requerimientos y necesidades del productor ineficiente y marginal" (25). En otras palabras, las empresas mayores se encuentran obteniendo una plusvalía mayor de carácter relativo y el cierre de las empresas ineficientes -que son las que cuentan con más personal- aumentaría el desempleo y concentraría aún más la ya débil demanda interna.

En el marco de los problemas descritos hay que situar la expansión de las industrias básicas y algunos de los obstáculos que se presentaron.

La producción de equipos y bienes de capital sólo encuentra condiciones para un desarrollo considerable, cuando los precios relativos de este sector alcanzan niveles elevados. En realidad -dice Celso Furtado- los precios relativos se elevan desde el momento en que se inicia el proceso de industrialización, aunque esta tendencia, también puede presentarse moderadamente - en los primeros años y acelerarse con posterioridad. En cualquier caso "sólo cuando esa elevación llega a alcanzar un determinado punto, la producción de equipos se torna económicamente viable"(26).

25.- Ibidem.

26.- Celso Furtado: Subdesarrollo y Estancamiento en América Latina, p. 89-

La brusca elevación de los precios relativos de los equipos repercute, no sólo en el sector manufacturero, sino también en el agrícola. Suponiendo estabilidad en el nivel general de precios y en la tasa de salarios, la elevación de los precios relativos de los equipos, se traducirá en una declinación de la relación producto capital y en una disminución en la tasa de utilidad.

Por otra parte el empleo de un mayor coeficiente de capital trae como consecuencia, una reducción en el ritmo de aumento de la demanda por trabajo; un incremento en las utilidades totales; y un menor monto relativo en los salarios.

En esta forma, la innovación tecnológica provoca una mayor concentración en el ingreso, que tiende a reducir el incremento de la demanda de productos alimenticios, aparejando una disminución en el ritmo de incremento de la demanda de trabajo que el sector agrícola capitalista hace el de subsistencia. A la vez se opera un cambio en la estructura de la demanda efectiva, que se dirige hacia los bienes de consumo duradero, provocando un proceso acumulativo de aumento de la relación capital producto, y de concentración del ingreso, con la consiguiente reducción en el ritmo de expansión del mercado interno. Este círculo vicioso se traduce en una paradójica falta de oportunidades para la inversión, baja productividad, estrechez del mercado, etc., que desemboca en una progresiva declinación de la tasa de crecimiento de la economía en general.

Suprimiendo el supuesto de estabilidad de precios, si se considera la inflación, el proceso de concentración del ingreso se agrava con las consecuencias depresivas ya descritas; si por otro lado, se admite una posible alza en los salarios reales y en su participación relativa en el producto (como parece haber sucedido en México a partir de 1956), y el proceso de estrechamiento del mercado —en términos relativos— se reduce, y las consideraciones anteriores deben ser matizadas. No obstante es lo fundamental es válido el mecanismo descrito. La CEPAL piensa que la incorporación del progreso técnico, "y de los altos índices de la productividad de la industria moderna" no es factible "... si se persiste en esa política de industrialización encerrada en los mercados nacionales y si el comercio exterior se limita a los productos primarios" (27).

El modelo de crecimiento seguido por los países capitalistas de la periferia ha mostrado su insuficiencia para cubrir el atraso con respecto a las economías centrales. El intento de repetir "las etapas del crecimiento económico" no es posible, debido a las diferencias existentes tanto en la circunstancia histórica como en la estructura social.

"Nada autoriza a ver en el desarrollo latinoamericano una fase de transición hacia estructuras capitalistas del tipo conocido hoy en Europa occidental y en América del Norte, --- porque existen abundantes datos empíricos de que la industrialización sustitutiva está --- agravando el dualismo del mercado de trabajo, y de que el hiato entre el sector moderno y

27.- CEPAL. Contribución a la política de Integración de América Latina, p. 50.

y la economía mercantilista se amplía, sin que se pueda vislumbrar ninguna perspectiva de reducción de la importancia de esta última como fuente de ocupación. En el sector urbano la aglomeración del mismo análisis se manifiesta a través del rápido crecimiento de poblaciones "subempleadas" (80).

80.- Celso Furtado. Op. Cit., p. 88.

Al final del siglo XIX la economía mexicana se incorpora definitivamente al mercado mundial, convirtiéndose el país en un mercado de las economías "centrales" y en un proveedor de materias primas. El desarrollo experimentado en esos años aparece un comienzo de diversificación en la actividad económica interna, lográndose sustituir un gran número de importaciones. Sin embargo las condiciones impuestas son francamente adversas al desarrollo de las nuevas actividades manufactureras al grado que rápidamente ven frenada su expansión.

El movimiento revolucionario no implica un cambio fundamental en la forma en que el país se hallaba vinculado al mercado mundial. En el decenio de los años veinte, la principal actividad económica, continúa siendo la exportación de minerales. Sin embargo, el nuevo grupo en el poder se halla desvinculado de las actividades agrícolas de carácter latifundista, y cuenta con los instrumentos jurídicos necesarios para realizar las reformas estructurales que exigiría un desarrollo en función de los intereses del país.

Al romperse el esquema de la economía exportadora por la crisis de 1929 se presenta la oportunidad de realizar los programas revolucionarios, que coinciden con la necesidad de contener los efectos de la crisis en una forma racional. La repartición de la tierra y el apoyo decidido al movimiento obrero permiten al Estado la creación de una amplia base política desde la cual lanzarse a la reivindicación de sectores claves de la actividad económica como ferrocarriles y petróleo. Estas medidas se vieron acompañadas por la construcción de grandes obras de infraestructura que provocan un gran desarrollo de la actividad económica, en especial de la actividad manufacturera. La demanda externa, creada a consecuencia del conflicto mundial, vino a dar un impulso definitivo al proceso de sustitución de importaciones, con lo cual -

el país inicia una nueva etapa en su proceso de crecimiento,

En los primeros diez años de post-guerra el país experimenta un periodo de gran expansión económica, con altas tasas de crecimiento, que modifican la estructura económica. Sin embargo -y pese al enorme impacto de las reformas revolucionarias- el país no escapa a las limitaciones que presenta todo proceso de subdesarrollo, como se manifiesta en la contracción experimentada en el segundo quinquenio de 1950.

Al agotarse las posibilidades de continuar la expansión de las industrias de bienes de consumo, resaltan las limitaciones en la formación del excedente económico invertible, por la transferencia de recursos al exterior, mediante los mecanismos descritos. También surgen las contradicciones de un crecimiento capitalista que se da en un marco cerrado. Los estímulos a los inversionistas, reflejados en la concentración del ingreso, choca con las limitaciones que éste implica para la formación de un amplio mercado interno.

Por otra parte, se ponen de manifiesto, con gran claridad, los desequilibrios inevitables que lleva consigo la introducción de una tecnología avanzada.

Las necesidades de aumentar la productividad, no siempre ha conjugado las disponibilidades de recursos y factores. Además de la escasez de divisas y las técnicas modernas no contribuyen a la disminución del sector de subsistencia en forma considerable, debido a que no absorben mano de obra en grandes cantidades. El resultado ha sido una desigual distribución del ingreso entre plusvalía y salarios, en favor de la primera. La introducción indiscriminada de tecnología tiene -como otra de sus consecuencias- una desigual distribución de la plusvalía entre los diferentes productores, con las consecuencias analizadas.

En el sector externo, la capacidad para importar es afectada por el deterioro en la relación de intercambio, agravándose la situación al disminuir el monto de la inversión privada extranjera.

La conjunción de estos factores -internos y externos- modifica al finalizar la década de 1950, el cuadro de las perspectivas del desarrollo, tal y como habían sido pensadas en años anteriores. Continuar el proceso en base a la sustitución de importaciones, implica adentrarse en la producción de equipo y otros bienes de capital que plantean mayores requerimientos. El reducido nivel de la demanda interna y la insuficiencia de los recursos -técnicos y financieros de que dispone el país, hacen evidente la imposibilidad de mantener una tasa acelerada de crecimiento, si el proceso continúa circunscrito al marco nacional.

En otras palabras, el nivel de desarrollo alcanzado exige una mayor apertura del país hacia los centros industriales y financieros por una parte, y hacia el mercado internacional, por otra. En el terreno de las exportaciones se busca incrementar las ventas de materias primas en nuevas áreas del comercio, pero sin duda el interés mayor radica en lograr mercados para los productos manufacturados,

El actual proceso de apertura de los países latinoamericanos encuentra una coyuntura internacional (en términos políticos y económicos) radicalmente distinta de la enfrentada por los países más industrializados. En uno u otro sentido la técnica moderna se encuentra prácticamente difundida en todos los países del mundo, aunque en grados muy diferentes. Por lo mismo, y simplificando un poco, las únicas posibilidades de la apertura se dan en el marco de la competencia o en el de la asociación a uno o varios centros industriales. El camino escogido responderá al énfasis -

puesto, internamente, en la autonomía del proceso de desarrollo.

En el caso de un esfuerzo de desarrollo basado en una mayor utilización de los recursos nacionales, algunos de los requerimientos serían los siguientes. Internamente habría que restringir los campos de la inversión privada extranjera, en la fabricación de bienes de consumo, a fin de que la industria nacional pudiera expandirse y consolidar una base desde la cual lanzarse a la competencia internacional. Además, habría que reservar a los capitales nacionales (públicos y privados) el campo de las nuevas actividades básicas, intermedias y mecánicas. Una decisión tal, implicaría contar con capitales y mercados suficientes. Los capitales podrían obtenerse de las exportaciones y de los préstamos provenientes de agencias internacionales, que permitieran la compra de maquinaria y equipo en las mejores condiciones y diversificando la dependencia tecnológica. Además la limitación en las exportaciones de utilidades de las compañías extranjeras mejoraría la capacidad para importar. Al encontrarse prácticamente repartidos los mercados mundiales, el problema sería lograr un lugar en el mismo. Las posibilidades de competir con manufacturas en los mercados de las economías centrales son prácticamente nulas. Las únicas perspectivas que se presentan se encuentran en aquellos países de un menor desarrollo industrial en Asia, África o en Latinoamérica.

Un intento, como el delineado en sus aspectos más generales, llevaría a que el país se presentase como un competidor de las economías centrales, es decir -toda proporción guardada- sería intentar (en condiciones más adversas y sin contar con una tecnología propia) repetir la experiencia de la economía alemana que habiéndose desarrollado con posterioridad tuvo que luchar

por conquistarse un lugar en el mercado mundial.

Un esfuerzo de desarrollo autónomo naturalmente tendería que traducirse en el total de la política exterior, que se caracterizaría por una gran independencia y según las circunstancias por una mayor o menor agresividad en su intento de lograr un lugar en el mercado mundial. Así por ejemplo, por una parte, habría un acercamiento a los países del llamado Tercer Mundo con el fin de presentar un frente común en la defensa de precios de las materias primas, y con el fin de encontrar compradores de manufacturas. Por otra parte, se buscaría exportar los productos tradicionales en nuevas áreas de países —como serían los socialistas,— que permitieran incrementos adicionales en la capacidad de importar.

Historicamente en Latinoamérica intentos semejantes —fueron ensayados por Juan Domingo Perón en Argentina, y posteriormente por Janio Quadros y Joao Goulart, en Brasil.

Un reciente estudio sobre la política exterior argentina señala que la postura inicial de Perón (que la califican —como "desafiante") frente a Estados Unidos se facilitó por la sólida situación interna del peronismo, por la favorable posición de Argentina en los mercados mundiales que Perón pensó se mantendría a lo largo de la postguerra y que incluso mejoraría en el caso de estallar un nuevo conflicto que él daba por inevitable (1). En los primeros meses de 1953 Perón intenta la formación de la Unión Económica Sudamericana, "que recibió un fuerte pero efímero impulso". Los autores citados ven los motivos de esta idea en "ansias

1.- Alberto Conil Paz y Gustavo Ferrari: Política exterior argentina, 1930-1962. Buenos Aires, Editorial Hecmul, S.A., 1964, pp. 204 y ss.

de liderazgo, obtención de mercados para los excedentes exportables, mayor apoyo para oponerse a los Estados Unidos". La no viabilidad de su política económica obligó a Perón al abandono de su "neutralismo oportunista y aproximarse a los Estados Unidos". En julio del mismo año con la visita de Milton Eisenhower el acercamiento es visible. El Congreso vota una ley garantizando las inversiones privadas externas. Pronto se establecen en el país capitales norteamericanos, orientándose principalmente hacia sectores básicos: petróleo, siderurgia, etc. (2).

Años después el Brasil realiza un intento de mayor envergadura que el de Perón. Hacia 1960 el deterioro constante de las relaciones de intercambio de la economía brasileña y la disminución de las inversiones extranjeras plantean la amenaza del estancamiento. Representando los intereses de la gran burguesía de Sao Paulo, Quadros sube al poder en 1960 y pone en marcha una política de estímulos a la inversión conteniendo los salarios y planteando ciertas reformas de base, especialmente la agraria. "A ello agrega una orientación independiente en la política externa, que se destina a ampliar el mercado brasileño, diversificar sus fuentes de abastecimiento en materias primas, créditos y equipos y posibilitar la exportación de productos manufacturados para Africa y Latinoamérica. Basado en el poder de canje que le da esa diplomacia y en una alianza con la Argentina de Frondizi, Quadros intentará también, imponer condiciones en la conferencia de agosto de Punta del Este, en que se consagra el programa de la Alianza para el Progreso, y que representa una revisión de la política interamericana (3).

2.- Idem.

3.- Ruy Mauro Marini: La dialéctica del desarrollo capitalista en Brasil, en: Cuadernos Americanos, año XXV, no. 3, México, D.F., mayo-junio de 1966, p. 144. También del mismo autor