

POLÍTICA ECONÓMICA Y ACUMULACIÓN DE CAPITAL EN MÉXICO DE 1920 A 1955

EDUARDO GONZÁLEZ

El material que a continuación se presenta pretende integrar un conjunto preliminar de hipótesis relativas a la evolución que siguió el patrón de acumulación de capital en México en las fases previas a lo que se conoce como el periodo del desarrollo estabilizador. Adicionalmente se intenta detectar la manera como la política económica “acompañó” al proceso económico.

Nos parece que la revisión de este trabajo debe comprender dos aspectos que sólo por razones analíticas pueden ser separados: la forma como se concibe y aborda el fenómeno de la acumulación de capital y la política económica; la interpretación específica que se hace del objeto de estudio.

EL PORFIRIATO

1) En esa etapa (1876-1910) la economía experimenta un notable proceso expansivo, manifestado tanto en un acelerado ritmo de crecimiento, como en la consolidación de la estructura económica y social que habrá de enmarcar a la Revolución.

En la raíz de tal fenómeno se encuentran dos factores principales:

a) El advenimiento de la exportación de capitales, como rasgo calificador de una nueva era en la historia del sistema capitalista mundial y el crecimiento de la demanda de bienes primarios experimentada, en las últimas décadas del siglo XIX, por los países desarrollados.

b) La estabilidad político-institucional que trae consigo el régimen

de Díaz y las líneas maestras de la política económica de éste: un conjunto de medidas orientadas a estimular la afluencia de capital extranjero y la aplicación más amplia de las leyes liberales de nacionalización y desamortización de los bienes comunales y eclesiásticos, encaminados a promover un modelo de tenencia de la tierra habilitado para la producción mercantil.

2) La inversión extranjera, que en 1884 sólo era de 100 millones de pesos, se elevó a 3 400 millones en 1911 (al parecer durante la primera década del siglo la inversión extranjera representó 66 centavos de cada dólar invertido). Respecto a su dirección, se conoce que poco más de un tercio se destinaron a la construcción de ferrocarriles (en 1880 había 1 100 kms. de vías férreas mientras que en 1910 la red ascendía a 19 000 kms.), 24% a la minería y metalurgia y 15 a la deuda pública, de manera que estos tres rubros captaban casi 72% del total de la inversión extranjera en 1911. La participación por países refleja que, para 1911, Estados Unidos había culminado ya su empeño hegemónico en este aspecto particular: 38% del total de la inversión extranjera era norteamericana, la seguía el capital inglés con 29% y después el francés con 26%. Las inversiones norteamericana e inglesa se orientan en lo fundamental a ferrocarriles, minería, metalurgia y petróleo, en tanto que las francesas lo hacen hacia deuda pública, bancos e industria.¹

3) El eje central del proceso económico impulsado por la demanda externa y la inversión extranjera es la minería. El desarrollo del enclave minero exigió naturalmente el despliegue simultáneo de las comunicaciones y posibilitó una alta rentabilidad de las inversiones de este tipo, razón por la cual el capital extranjero se muestra ampliamente en tal rubro. La necesidad de movilizar al exterior el flujo de minerales determinó que la extensa red ferroviaria, tendida con este fin, conectara el centro del país (región de los principales yacimientos) con los puertos (fundamentalmente los del Golfo) y con Estados Unidos. De esta suerte, el desarrollo del enclave minero no sólo representó un nivel superior de integración con las economías capitalistas centrales —principalmente Estados Unidos— sino también la posibilidad física de una mayor integración nacional, tanto en el plano económico como político: en lo económico por la expansión extraordinaria del ámbito geográfico de las relaciones mercantiles, y en lo político por la factibilidad de ampliar y fortalecer, todo lo necesario, la tuición del poder central sobre los “feudos” regionales.

¹ Hansen, Roger, *La política del desarrollo mexicano*, Ed. Siglo XXI, México, 1971.

4) El impulso de la demanda externa comprende también a los productos alimenticios y materias primas agrícolas (entre 1876 y 1911 tiene lugar un aumento anual de 6.1% en la entrada de divisas por estos conceptos). Con ello aparece el canal de realización cuya ausencia había frustrado el desempeño de corte capitalista de los latifundistas de origen comercial surgidos a la sombra de las Leyes de Reforma. La ampliación del intercambio mercantil, tanto externo como interno, asociado a los productos de la tierra, desarrolla y clasifica la estructura del agro mexicano. En éste coexisten dos unidades económicas: el latifundio tradicional de origen colonial marginado casi por completo de la producción mercantil, productor de un limitado excedente que tiene por destino el consumo suntuario propio de la posición social del hacendado, y el latifundio dinámico cuyo origen se encuentra en la burguesía comercial y financiera, que ante la imposibilidad de invertir sus recursos en la minería y los transportes (dominados por el extranjero), o la industria (al inicio prácticamente inexistente), asumió la función de instrumentalizar el proyecto liberal-porfirista de llevar el capitalismo al campo.

5) El desarrollo tanto del enclave minero, como del sector agrícola exportador dan lugar directa e indirectamente a una importante dilatación del mercado interno, junto a lo cual tiene lugar una sustancial disminución de costos de transporte causados por el desarrollo del transporte ferroviario, y las políticas porfiristas de altos aranceles protectores para algunos productos (que comunmente fluctuaban entre 200 y 500% del valor de los bienes importados), eliminación de los impuestos para la importación de maquinaria, materias primas y otros insumos elaborados. Ambos factores estimulan el desarrollo de la industria.

El origen de los capitales industriales no es único; se encuentran casos de latifundistas convertidos simultáneamente en industriales, como en el caso del azúcar de caña; o de comerciantes que se instalan en las manufacturas, como en el caso de la producción textil; o de capitales europeos que asocian bajo su comando a inversionistas nacionales. En todo caso, se estima que aproximadamente la mitad del capital invertido en el limitado e incipiente frente industrial, durante el porfiriato, fue mexicano.

6) En conclusión, la estructura y dinámica de la economía mexicana en el periodo, tiene como características primordiales las siguientes:

a) El desarrollo es desigual en el sentido que la adopción de, o superedificación a, las formas "capitalistas" de producción no es uniforme a lo

largo y ancho del país, sino que hay zonas que se atrasan en su incorporación y otras que quedan francamente marginadas.²

b) El desarrollo es combinado porque, sobre todo en el agro, las formas de intercambio y distribución, encarnadas en la Tienda de Raya, manifiestan la existencia de formas de dominación sociopolítica que no guardan correspondencia, en el sentido formal, con el nivel evolutivo del sistema económico nacional visto en su conjunto. Tal circunstancia propició altos niveles de explotación, mismos que se tradujeron en precarias pero potencialmente explosivas condiciones sociales de vida para el grueso de la población.

c) El modelo se apoyó en la presencia de capital extranjero para su surgimiento y consolidación y, al hacerlo así, puso bajo el control de éste una parte sustancial del excedente que el sistema era capaz de crear, y por ende colocó también bajo su comando —de manera directa— las principales decisiones sobre la dirección y amplitud de la reproducción ampliada del sistema.

d) El sistema presenta una alta vulnerabilidad con respecto a las oscilaciones en la demanda externa, en virtud de la forma específica de su integración comercial en el plano internacional y del papel clave que este aspecto juega para su dinamismo.

II. LA RECONSTRUCCIÓN: 1920-1934

1) La etapa violenta de la Revolución Mexicana (1910-1920) provocó un importante trastorno económico en el país. Desde un punto de vista cuantitativo la década presenta como datos relevantes una tasa media de crecimiento anual de -0.3% en el PIB, -5.2% en la agricultura, -4.6 en la minería, -0.9% en las manufacturas, 43.0% en el petróleo.³ Con excepción del petróleo, cuya área territorial se ubicó en las costas del Golfo y funcionó como enclave en el sentido más riguroso, todas las ramas de la actividad nacional observaron una situación de estancamiento o retroceso, evidenciando con ello la desarticulación del sistema de acumulación estructurado en el porfiriato.

La tarea económico más importante a enfrentar por los regímenes revolucionarios consistió en reconstruir el sistema y colocarlo en una ruta

² Appendini, Murayama y Domínguez, "Desarrollo desigual en México, 1900 y 1960", *Demografía y Economía*, vol. VI, núm. 1, 1972.

³ Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, Ed. Siglo XXI; México, 1970. Cuadro III-1, pp. 90-93.

de dinamismo. Tal cometido, al abordarse, habría de reflejar ineludiblemente, el reordenamiento social y de poder que el movimiento armado trajo consigo.

2) La Constitución de 1917 fue el marco de referencia para emprender una reconstrucción que tomara en cuenta el nuevo contexto social y político. El modelo que se deriva de sus artículos más importantes sugiere que el Estado, representante de la Nación, favorece la constitución de la propiedad privada con las modalidades que dicte el interés público; esto es, el Estado asume el papel de gestor de un patrón apropiativo privado, pero lo controla de acuerdo con lo que considere es el interés público. Por otra parte, se reconoce el carácter antinómico de la relación obrero-patrón, razón por la cual se protege al primero, pero se reconoce y avala la existencia del segundo, asignando al Estado el papel de mediador y árbitro en los conflictos que entre ellos tengan lugar.

Acometer la reconstrucción desde una postura nacionalista y popular —como lo imponía la coyuntura del momento— sin plantearse una modificación substancial del modelo económico porfirista daba lugar a una contradicción evidente. Los términos en que ambos elementos pesaron pueden ser rastreados revisando las líneas maestras de la política que en plano económico siguieron los regímenes del periodo.

3) En un sentido general, la dirección de los esfuerzos económicos de los regímenes de la reconstrucción se orientaba a reencauzar el proceso económico en una línea esencialmente similar a la del periodo porfirista, facilitando además su ampliación.

Su política agraria presentó como rasgos principales un reparto limitado de tierras a los campesinos y la estructuración de un nuevo sector terrateniente. Se trataba, en ambos casos, de afectar a la fracción no dinámica de la clase terratenientes; en el primero para hacer frente a las demandas campesinas, y en el segundo para ampliar la proporción de la tierra sujeta a un ritmo de dinámica explotación mercantil.

La política que afectaba al sector clave del modelo acumulativo porfirista —la minería—, estuvo normada por el objetivo de los gobiernos revolucionarios en el sentido de modernizar las relaciones económico-políticas con los países centrales —principalmente Estados Unidos—, con el objeto de hacer coexistir la dependencia y el desarrollo económico de México en los marcos de un nuevo orden político. Se trataba de proporcionar al Estado mexicano capacidad para fijar los límites de penetración económica extranjera. Después de presentar algunos obstáculos, el gobierno americano aceptó renovar los lineamientos de

las relaciones entre Estado y capital extranjero en una orientación que sobrevivió incluso al cardenismo y en lo fundamental persiste hasta hoy.

4) La ampliación del sistema económico, su desarrollo, reclamó del Estado una presencia más clara en el ámbito económico. Después de invertir el primer lustro de la década en consolidar la hegemonía política de la nueva fracción dominante, fue posible dedicarse a esta tarea específica.

En primer lugar se procedió a crear un nuevo sistema fiscal encaminado a trasladar el peso de los ingresos estatales del impuesto indirecto al impuesto sobre la renta; en este proceso se puso en manos del gobierno un cuerpo de leyes que permitían al Estado un mayor control sobre su capacidad de ingresos, facilitando una mejor planeación del financiamiento de sus requerimientos, así como una mayor atención al cumplimiento de sus compromisos financieros.⁴

Por lo que hace al anárquico sistema bancario que sobrevivió al porfirato (20 bancos de emisión por ejemplo), el Estado se fijó la tarea de controlarlo y al mismo tiempo capacitarlo para responder a las necesidades de un desarrollo dinámico. En esta línea fueron promulgadas un conjunto de leyes reguladoras de la actividad bancaria, y en 1925 fue creado el Banco de México como banco central del país, pasando rápidamente a constituirse en la principal institución de la superestructura financiera mexicana. Como medida complementaria en 1926 fue creado el Banco de Crédito Agrícola con la intención de extender al campo el crédito público.

En este periodo el gasto público pasó a convertirse en instrumento básico de promoción económica. Por una parte el monto se elevó de manera considerable (683 millones —pesos 1950— en 1921, hasta 1 043 millones en 1928), pero además la parte del mismo orientada a actividades que se asocian con el “Estado interventor” creció de 22% en la última década porfirista, a 35% en 1924-1928.⁵

A su vez, 95% de la inversión pública fue destinada a comunicaciones y transportes (75%) y fomento agropecuario (20%).

5) Entre 1921 y 1928 el PIB creció 43%. Desde el punto de vista sectorial la minería aumentó 143%, la agricultura 91% y las manufacturas 37%.⁶

⁴ Rovzar C., Eugenio F., *La economía mexicana en vísperas de la crisis internacional de 1929*, Tesis profesional, Universidad Anáhuac, 1975, cap. III.

⁵ Wilkie, James, *The mexican revolution: federal expenditure and social change since 1910*, University of California Press, 1970, cap. 6.

⁶ Solís, *op. cit.*, Cuadro III-1.

Al parecer las exportaciones, que en ese periodo llegaron a niveles que sólo se alcanzarían un lustro después de la crisis de 1929-1933, jugaron un papel fundamental como estímulo dinamizante. Sin embargo, además de las modificaciones introducidas por la actividad estatal (que más bien apuntaban al mediano y largo plazo para arrojar resultados), tuvo lugar un fenómeno importante en el proceso de acumulación de capital: el desplazamiento de la mano de obra y el capital de financiación desde el sector rural hacia el urbano, al mismo tiempo que aumentaba la producción de bienes salarios. En este contexto se explica que en el periodo 1925-1929 27% de las importaciones mexicanas sean bienes de capital.

Así, si bien el sistema se movía dentro del patrón porfiriano, se operaron en su seno modificaciones de importancia para el mediano y largo plazo.

El carácter dependiente del ciclo de acumulación que corresponde al periodo, fue puesto en evidencia por el impacto que acusó de la crisis del 29. Los niveles de producción se movieron de la siguiente forma:

Año	PIB	Agricult.	Manufac.	Minería	Petróleo	Construc.
1929	100	100	100	100	100	100
1930	96.4	91.1	99.5	90.5	98.3	103.0
1931	99.3	105.7	94.6	78.9	80.0	90.7
1932	84.0	102.4	69.3	54.7	82.5	76.3
1933	97.8	117.4	92.1	57.1	91.0	108.5
1934	103.3	178.8	100.0	67.9	108.5	139.4

FUENTE: Elaborado con base en Solís *op. cit.*, cuadro III-1.

La crisis no sólo arroja consecuencias económicas, la situación social y política sufre también un deterioro considerable; en tales condiciones no sólo se cuestiona el modelo económico, sino también el estilo político que se concretó durante la reconstrucción.

III. CÁRDENAS: LA RESPUESTA A LA CRISIS

1) La combinación de circunstancias políticas y económicas que presentaban como necesaria la revisión de la conducta general del gobierno revolucionario, cristalizaron en la Convención del PNR en 1933. Este evento no es ya una reunión de caudillos; los movimientos populares habían cobrado presencia al interior del partido de la Revolución.

La nominación de Lázaro Cárdenas a la Presidencia y la aprobación del Plan Sexenal, anunciaron el contenido esencial de la gestión 1934-1940. Las líneas fundamentales de la política económica cardenista se orientaron en el sentido de efectuar un reparto agrario que afectara en profundidad a los terratenientes tanto tradicionales como dinámicos, conformar un grupo influyente de empresas del sector público, imprimir al gasto público una estructura y dimensión congruentes con los objetivos trazados e introducir un conjunto de instituciones y mecanismos financieros indispensables para complementar el proyecto global.

2) La política económica agrícola se caracteriza por un amplio reparto de tierras. Mientras de 1915 a 1934 se habían repartido 7 717 607 hectáreas que beneficiaban a 68 556 campesinos, entre 1934 y 1940 se repartieron 17 906 429 hectáreas, favoreciendo a 811 157 campesinos. Como resultado de ello, la tierra cultivada en manos del sistema ejidal pasa de 13% en 1930 a 49% en 1940. Además, por primera y única vez, en ese periodo las tierras de riego repartidas (985 384 has.) superan a las beneficiadas (118 426 has.). El impulso a las formas colectivas de explotación ejidal es otro aspecto importante en este frente.

3) La preocupación por desarrollar la incidencia del Estado en las actividades básicas de promoción del desarrollo, se manifiesta en la nacionalización de la industria petrolera y del sistema ferroviario; en la creación, en 1938, de la Comisión Federal de Electricidad, cuyo fin explícito era establecer un rígido control estatal sobre el sistema eléctrico del país, entonces en manos de capital extranjero; la creación, en 1939, de una comisión estatal para el desarrollo de la industria minera cuya tarea consistía en impulsar la explotación estatal, por cooperativas obreras o pequeños y medios empresarios nacionales, de las riquezas minerales del país.

De forma paralela, entre 1935 y 1938, bajo la influencia de una serie de presiones sobre los ingresos fiscales y la balanza de pagos, se promulga un conjunto de leyes para proteger de la competencia extranjera a la industria nacional. Entre ellas destaca la ley de 1938 que en esencia establecía aranceles prohibitivos para la importación de todas aquellas mercancías que se produjeran dentro del país. En el mismo sentido pueden ser mencionadas las devaluaciones de 1938 (de 3.60 a 4.52) y de 1939 (4.52 a 5.19).

4) El gasto público como instrumento de apoyo al proyecto cardenista juega un papel importante; de 265 millones de pesos en 1934 pasa a 610 en 1940; los ingresos por su parte van de 295 a 577 millones para cada uno de esos años. El carácter deficitario del gasto público, que es

constante en el periodo, refleja la decisión de privilegiar el objetivo transformador respecto al estabilizador. (En 1939 en el Banco Central había 102 millones de pesos en títulos del Estado y en 1940, 293 millones. Los créditos a corto plazo —menos de un año— que el banco concedía al gobierno, a fines de 1936 no excedían los 50 millones de pesos; en 1937 aumentaron hasta 106 millones, y en 1939 llegaron a 121 millones.)⁷ Dentro del gasto público, los rubros asociados al “Estado interventor” que representaban 37.1% en 1934, en 1940 importan 55.9%.⁸ A su vez la inversión pública representa 37.0% y 47.5% del gasto público en tales años, y dentro de ella 65% del total invertido en los seis años se destinó a comunicaciones y transporte, 18% a fomento agropecuario y 6.7% a fomento industrial.⁹

5) En el área financiera es notable el incremento de la superestructura bajo control público, pese a que desde el punto de vista cuantitativo los avances son modestos.¹⁰ En ese periodo se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal que funcionaba apoyado en las asociaciones regionales de crédito ejidal que en 1936, por ejemplo, agrupaban a más de 300 mil ejidatarios; el Banco de Crédito Agrícola, cuyo número de clientes nunca superó las 30 mil personas, que se agrupaban en las asociaciones de crédito de pequeños propietarios; los Almacenes Nacionales de Depósito, S. A., cuya función consistía en almacenar la producción agrícola, conceder créditos con base en las reservas y ayudar a los productores a conseguir mejores precios por su producción; el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, fundado en 1933 y cuyas actividades declinan desde 1937 por la aparición de otras instituciones; el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, fundado en 1936 con la finalidad de otorgar crédito al movimiento cooperativo en las distintas ramas de la industria y que desaparece en 1941; el Banco Nacional de Comercio Exterior creado en 1937 con el objetivo principal de financiar la producción de bienes exportables, así como la importación de mercancías indispensables para el desarrollo económico del país.

⁷ Shulgovski, Anatoli, *México en la encrucijada de su historia*, Ediciones de Cultura Popular; México, 1968, p. 183.

⁸ Alejo, F. Javier, “La política fiscal en el desarrollo económico de México”, *La sociedad mexicana: presente y futuro*, serie Lecturas, núm. 8, F.C.E., México, 1974. Cuadro 3, p. 66.

⁹ Secretaría de la Presidencia, *La inversión pública federal 1925-1963*, México, 1967, Cuadro 6, p. 49.

¹⁰ Goldsmith, Raymond; *The financial development of Mexico*, Development Centre of OCDE, París, 1966, cap. IV.

Además, entre 1935 y 1938 se promulgaron varias leyes que modificaron notablemente las funciones del Banco de México: pusieron bajo su completo arbitrio la política de créditos, las exportaciones de oro y plata y la regulación del tipo de cambio.¹¹

6) Para evaluar las consecuencias de la política económica cardenista es preciso tomar en cuenta, además de la coyuntura internacional pre-bélica, el hecho de que el país se encontraba emergiendo de un periodo de "reconstrucción y crisis", es decir, que se encontraba en una etapa de recuperación cíclica y expansión tendencial.

Visto en conjunto, el sistema creció a un ritmo aceptable (el PNB a un 4.5% medio anual, y el INN al 13.1% (precios corrientes)); en una perspectiva sectorial el ingreso generado por la industria manufacturera crece en promedio 24.7% (p. corrientes), tasa que para la agricultura es 8.0%, para la minería 13.5%, petróleo 7.5%; construcción 14.2%; servicios 11.5%; de suerte que la distribución del Ingreso Nacional por sectores se modifica de la forma que ilustra el cuadro siguiente:

	1934	1940
Agricultura	19.8	14.6
I. Manufact.	13.7	24.2
Minería y M.	12.7	12.7
Petróleo	3.4	2.4
Construcción	6.0	6.4
Servicios	44.5	39.7

FUENTE: NAFINSA. La Economía Mexicana en cifras, 1974, cuadros 2.1 y 2.2.

7) El hecho de que la industria manufacturera se expanda al ritmo que lo hace, encierra como elementos explicativos, la ampliación de la capacidad productiva experimentada en los años previos a la crisis y en alguna medida fortalecida en el periodo (por ejemplo, inversión manufacturera de 559 millones de pesos durante 1939 y 746 durante 1940); la ampliación del mercado interno tanto por modificaciones en la distribución del ingreso, como por la incorporación de importantes sectores de la población al intercambio mercantil; la sustitución de importaciones estimulada por el proteccionismo y el respeto que, por encima de su política obrerista, tenía el régimen hacia la burguesía nacional.

El virtual estancamiento de la producción agropecuaria tiene lugar

¹¹ Shulgovski, *op. cit.*, cap. III.

en los marcos de un relativamente mayor crecimiento de la producción de bienes alimenticios, es decir de los bienes de consumo interno; tal comportamiento se encuentra evidentemente asociado al intenso proceso de Reforma Agraria, que extingue al latifundio tradicional, pero también afecta al "moderno".

La minería, pese a que las condiciones internacionales en el periodo propiciaban un aumento sostenido de la producción, sólo consigue mantener su peso relativo en el INN. La explicación profunda de su crisis inminente, se ubica en el contenido nacionalista de la Revolución Mexicana, que encuentra en el sector (controlado de manera absoluta por el capital extranjero) el campo más fértil para su expresión. La temprana regulación gubernamental de la presencia extranjera, la limitación de la explotación no controlada y una afectación impositiva rigurosa sobre el sector, combinados con un magro apoyo en el aprovisionamiento de infraestructura, condujeron a un débil crecimiento de su capacidad productiva. Esta situación general, ligada a la política cardenista de estímulo al movimiento sindical minero y de constitución de reservas destinadas principalmente a la naciente organización cooperativa así como al gambusino individual, propicia una salida de capital extranjero (por ejemplo la inversión norteamericana que en 1929 alcanzó 230 millones de dólares, en 1936 bajó a 213 y en 1943 hasta 108¹² que al no ser compensada por inversiones nacionales hacen inevitable la quiebra del sector.

8) La evolución de la estructura productiva tiene lugar en el marco de una serie de modificaciones importantes en algunos rasgos del sistema.

La dependencia de su dinámica respecto a la demanda e inversión externas se atenúa, como lo muestra la siguiente información para el primer aspecto,

	1929	1935	1940
Exportaciones/I. Nacional	20.8%	20.2%	14.1%

FUENTE: NAFINSA, op. cit. cuadros 2.1, 7.2, 6.2.

y para el segundo, el hecho de que no obstante la drástica caída de la inversión extranjera (por ejemplo la inversión norteamericana para los años 1929, 1936 y 1943, fue respectivamente, 683 millones de dólares, 479 y 287)¹³ el dinamismo de la economía se mantenga.

¹² *Foreign Capital in Latin America*, Nueva York, 1955, citado por Shulgovski.

¹³ Sulgovski, op. cit., p. 171.

La capacidad del Estado para incidir directamente sobre el funcionamiento de la maquinaria económica se fortalece, según lo sugieren, por ejemplo, dos hechos: que el gasto federal respecto al PIB pase de 6.7% en 1934, a 8.6% en 1940,¹⁴ al mismo tiempo que observa las modificaciones que se han señalado más arriba y que se conforme una amplia y poderosa área de propiedad estatal.

El aumento del nivel de ingresos de los sectores asalariados y económicamente débiles en general (se estima que los salarios reales aumentaron 27% en el sexenio, de forma que en 1940 los sueldos y salarios importaban 30% del PTFG, nivel que no volverían a lograr en mucho tiempo)¹⁵ no obstante el carácter inflacionario del periodo, permite hablar de una redistribución del ingreso propiciada por la política de respaldo a las reivindicaciones económicas de los trabajadores del campo y la ciudad, la dinámica expansiva del sector industria y el tipo de orientación imprimida al gasto público.

Otro elemento importante se refiere al nivel de organización alcanzado por los agentes sociales básicos: obreros, empresarios, campesinos. Tal organización, fomentada desde arriba, se constituyó en un importante instrumento a ser empleado en el sentido que los requerimientos del proceso económico señalarían en el futuro.

9) En conclusión, si fuera preciso contrastar las principales características de la economía mexicana de 1940 respecto a las de 1934, habría que decir que era más autónoma y controlada, menos polarizada y que había acelerado su marca industrializadora; pero que, simultáneamente, era todavía predominantemente agrícola desde el punto de vista de la generación del producto y de la ubicación de la población económicamente activa, y fuertemente dependiente de las exportaciones mineras.

Ahora bien, el hecho de que con posterioridad los rasgos económicos, sociales y políticos que el cardenismo consiguió dar al México de finales de los treinta, hayan sido refuncionalizados en una perspectiva diferente, permite levantar la hipótesis de que tal sexenio fue un periodo "coyuntural", de transición; es decir, que la combinación de una particular coyuntura tanto externa como interna permitió a Cárdenas alcanzar algunos de sus objetivos sin desencadenar una dinámica política y social que rompiera por la izquierda o la derecha del sistema, pero que no le fue posible garantizar la manutención del rumbo estratégico.

¹⁴ Wilkie, *op. cit.*, cuadro I-3.

¹⁵ González Pedrero, José, *Comercio Exterior e Industrialización: la experiencia mexicana*, Tesis profesional, ENE-UNAM, 1968, p. 20.

Entre el conjunto de elementos a considerar para la exploración de las posibilidades de una profundización del cardenismo, medió un acontecimiento histórico que limitó, hasta hacer desaparecer, la factibilidad de una opción tomada desde el interior; tal hecho fue, desde luego, la segunda guerra mundial.

IV. LA ACUMULACIÓN INDUSTRIAL EN EL PERIODO 1940-1955

A) *La política económica*

1) El año de 1940 es generalmente señalado como el momento a partir del cual México experimenta un vigoroso desarrollo, apoyado de manera creciente en el sector industrial. Correspondientemente se le registra como el punto de inflexión hacia una política económica encaminada, por encima de todo, a promover el desarrollo industrial. No es igualmente claro, sin embargo, que haya estado en las intenciones de Ávila Camacho impulsar un viraje que revisara tan a fondo el proyecto cardenista que le precedió; más bien parece que las dificultades internas al sistema y el contexto externo, precipitaron el cambio de rumbo.¹⁶ Pero independientemente de las razones que se esgriman para explicar tal cambio, el hecho es que con la década de los cuarentas se inicia un periodo en el cual todos los recursos políticos y económicos del Estado, son orientados en la dirección de trasladar la fuerza motriz del sistema de la demanda externa a la interna, y su eje central del complejo primario exportador a la industria manufacturera. Sin embargo, lo que aquí hay de nuevo no es la reestructuración del modelo de acumulación primario exportador, proceso que en rigor se inicia en el sexenio cardenista, sino las características con que se desenvuelve, los agentes sociales en que se apoya y la incidencia que sobre ambos aspectos tiene la presencia económica del Estado.

2) Desde una perspectiva más o menos abstracta, impulsar en profundidad un proceso de acumulación de capital industrial entraña proponerse varios objetivos: ampliar desde el punto de vista financiero la cantidad de recursos invertibles en manos del sector social encargado de concretar la acumulación; propiciar la existencia de una capacidad real de acumular, es decir, garantizar las condiciones técnicas (medios de producción y tecnología) que hacen posible la acumulación; “aba-

¹⁶ King, Timothy, *Mexico: Industrialization and trade policies since 1940*, Development Centre of OECD, Oxford University Press, 1970, p. 16.

ratar” el valor del capital (divisas baratas, fuerza de trabajo barata, infraestructura e insumos como el petróleo y la energía eléctrica baratos, etc.) lo suficiente para lograr los niveles de rentabilidad requeridos; asegurar las condiciones necesarias para la realización del producto generado, es decir, una demanda cuantitativa y cualitativamente apropiada. Analizando desde este ángulo las actividades del Estado que directa e indirectamente se relacionan con el ámbito económico, se puede obtener el siguiente panorama:

3) En el campo de la ampliación de la capacidad de acumular el sector público presenta en el periodo dos hechos básicos:

i) En 1941 se reorganiza Nacional Financiera y... “sus actividades se orientan principalmente a sustentar la política del gobierno tendiente a crear y fortalecer una serie de industrias básicas”.¹⁷ En 1940 NAFINSA canalizó un financiamiento del orden de 20.1 millones de pesos, en 1945 el monto ascendió a 802.4, en 1950 a 2 236.9 y en 1955 a 6 321.7.¹⁸

ii) En 1941 también, “...los poderes del Banco de México fueron ampliados pasando de los de un simple banco central de emisión, a los de una institución de gobierno capaz, en teoría, de sancionar un tipo de política monetaria. En los pocos años siguientes, el Banco de México experimentó en toda la gama de expedientes monetarios que son ahora de uso común en todo Estado moderno”.¹⁹

4) Por otra parte, la distensión y acercamiento que la guerra y la posguerra traen en las relaciones entre México y las economías centrales, principalmente Estados Unidos, da oportunidad a una modificación importante de la cantidad y destino de la inversión extranjera. En este sentido es posible distinguir dos momentos o actitudes: “hay una diferencia substancial entre las administraciones de Ávila Camacho y Miguel Alemán en el grado de receptividad hacia la entrada de capital de Estados Unidos; el primero tuvo una actitud de cordialidad, pero de cautela; el segundo de entusiasta apertura”.²⁰ En todo caso, el interés mutuo cristaliza en un flujo creciente de inversiones extranjeras. En 1940 el flujo anual de nuevas inversiones directas es del orden de los 10 millones de dólares, en 1945 de 22, en 1950 de 38 y en 1955

¹⁷ Goldsmith, *op. cit.*, p. 22.

¹⁸ NAFINSA, *La economía mexicana en cifras*, México, 1974, cuadro 6.15, p. 271.

¹⁹ Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México*, Ed. Diana, México, 1966, p. 115.

²⁰ Mosk, Sanford, *Industrial Revolution in Mexico*, University of California Press, 1950, p. 62. Para la ilustración de las medidas y actos específicos que ambas actitudes generaron, véase la misma obra en las pp. 83-91.

de 85; además los créditos crecen al ritmo de la inversión pública para representar, en promedio, 10% de la misma y para jugar un papel especial en la ampliación de la capacidad real de acumular, puesto que se destinaron prácticamente en su totalidad a proyectos en el campo de las comunicaciones y transportes, energía eléctrica, irrigación, puertos, etcétera.²¹

5) Respecto a la cuestión de la capacidad real de acumular, es evidente que se localiza en dos esferas, la externa y la interna. En la primera tiene que ver con la capacidad de importar bienes de capital, materias primas e incluso bienes salarios, así como servicios; en la segunda con la producción interna de ese mismo tipo de bienes, más la infraestructura necesaria. En el primer aspecto la política de atracción y apertura al capital extranjero, como lo apuntó Mosk en su momento, "... tiene en este periodo la obvia ventaja de facilitar los problemas de la balanza de pagos mexicana, haciendo posible importar más de lo que el volumen corriente de exportación (incluyendo los servicios turísticos) lo permitiría. Esto tiende a facilitar el proceso de industrialización, al menos en la medida en que maquinaria industrial, equipo y materias primas pueden ser importadas en mayores volúmenes que lo que sería de otra manera posible".²² En el mismo sentido operan el estímulo oficial —en los términos que serán más abajo discutidos— al desarrollo de un núcleo agroexportador que se convierte rápidamente en el pilar de la capacidad exportadora, y la devaluación del 48 que buscaba resolver la crisis de la balanza de pagos agravada desde el año 1947.

Por lo que compete a la ampliación sobre base nacional de la capacidad real de acumular, le cabe al Estado una gran actividad en el periodo. La inversión pública federal, medida en millones de pesos de 1950, para 1940, 1945, 1950 y 1955 fue del orden de 887, 1 329, 2 672, 2 848 respectivamente. En ella los rubros que corresponden a las inversiones básicas de desarrollo, representan permanentemente un porcentaje superior a 85.²³ Se puede establecer, pues, que los objetivos generales de la inversión pública consistían en desarrollar la infraestructura física del país (caminos, vías férreas, telecomunicaciones), así como unidades productoras vinculadas a la electricidad, hidrocarburos y agua. Por otra parte, tal línea de conducta quedó plasmada en 79 organismos y empresas estatales establecidas por el sector público en el

²¹ *Ibid.*, pp. 57-58.

²² *Ibid.*, p. 258.

²³ Secretaría de la Presidencia, *op. cit.*, cuadro 7.

periodo 1940-1955. (Entre las más importantes destacan Altos Hornos de México (1942), Guanos y Fertilizantes (1945), Diesel Nacional (1951), Toyoda de México (1951), Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1952), Compañía Industrial de Atenquique (papel, 1941), Fábrica de Papel de Tuxtepec (1954)).

6) Plantear que hay una política industrializadora implica reconocer que el excedente está siendo reorientado a favor de este sector no sólo en cuanto a su empleo y generación, sino además y primordialmente en cuanto a su apropiación. Industrializar significa hacer a la actividad industrial particularmente lucrativa. En este sentido específico el Estado actuó de forma directa en dos líneas: proporcionó a bajos precios bienes y servicios generados por empresas públicas y desarrolló una política de exención impositiva.

Respecto a la primera, pese a que hay un reconocimiento generalizado de su existencia, no se ha intentado ninguna cuantificación que estime su importancia.

En lo que toca a la segunda, se sabe que operaron dos esquemas, la legislación sobre "industrias nuevas y necesarias" que fue revisada durante el periodo en 1941, 1946 y 1955 y la capacidad legal de la Secretaría de Hacienda para reducir los impuestos a cualquier industria por una amplia variedad de razones. Al parecer la política de exenciones no fue muy importante para el sector como un todo, aunque pudo serlo para algunas ramas específicas.²⁴

Hay un aspecto en el que, de forma indirecta, el Estado jugó un papel relevante para elevar los niveles de rentabilidad: el de la regulación del mercado de trabajo con el objeto de controlar los aumentos salariales. La influencia política e ideológica del Estado sobre el movimiento obrero organizado, combinada con los mecanismos institucionales propios para el caso, hicieron posible tal objetivo. Es así como "... a partir de 1940, y sobre todo a partir de 1945, la Corte se hizo eco de la actitud asumida por el Estado. De acuerdo con los datos oficiales, en el periodo 1939-1944 se declararon inexistentes sólo 10% de las huelgas presentadas, en tanto que entre 1945 y 1950 la cifra ascendió a 30%".²⁵ De ahí que aparezca lógico que los movimientos huelguísticos pasen de 569 en 1943 a 24 en 1946, y 9 en 1949.²⁶

²⁴ King, *op. cit.*, pp. 98-106.

²⁵ Rivera Marín, Guadalupe, "Los conflictos de trabajo en México 1937-1950", *El Triestre Económico*, vol. XXV, núm. 98, 1958, p. 183.

²⁶ López Aparicio, Alfonso, *El movimiento obrero en México*, Ed. Jus, México, 1952, p. 240.

7) Todo proceso de expansión industrial requiere necesariamente de la existencia de un mercado real y potencial que garantice la realización de los crecientes volúmenes de producción; de igual forma la captación de un mercado preexistente implica el desplazamiento del aparato de producción previo, interno o externo al sistema, que le abastece. Cuando, como en el caso mexicano, los países centrales cumplen ese papel abastecedor, la industrialización está vinculada a un proceso de sustitución de importaciones que, en buena medida, se apoya en una política proteccionista.

En nuestro país el proteccionismo propiamente dicho se inicia en la década de los cuarentas. Las políticas de este corte implementadas con anterioridad, no tuvieron mayor trascendencia en virtud del punto de maduración en que se encontraba el sector industrial.

La segunda guerra mundial al propiciar, en los términos que más abajo se discuten, el crecimiento del sector industrial, creó una fuerte corriente de intereses a favor del proteccionismo en el sector empresarial, hecho que al combinarse con la filosofía industrializadora del Estado, destacó al proteccionismo como un elemento incuestionable del proceso de industrialización.

Las medidas más importantes que dibujan lo que en este sentido ocurrió durante el periodo son las siguientes:

i) En noviembre de 1943 un decreto ejecutivo planteó la elevación de tarifas sobre cerca de 600 *items*. El gobierno norteamericano, que un año antes había suscrito con el mexicano un convenio de liberación presionó de manera tal que el decreto no fue aplicado. El espíritu del decreto desencadenó un proceso de revisión del convenio que culminó con su cancelamiento en 1951.

ii) En 1944, bajo la aparente compulsión de la situación bélica en que el país se encontraba, se dio un paso de gran significación potencial al introducir un sistema de control directo a las importaciones, que con el tiempo se transformaría en un rasgo permanente de la política comercial mexicana.

iii) La difícil situación en balanza de pagos por la que se atravesó en 1947, dio lugar a que en julio de ese año, se promulgaran dos decretos, uno para extender los controles directos y otro para ampliar y profundizar los impuestos sobre las importaciones. De acuerdo con el primero, un grupo de artículos considerados como de lujo, que en 1946 representaban 18% del valor total de las importaciones, quedó sujeto a licencias de importación y prácticamente impedido de entrar al país. El segundo además de representar un cambio tarifario, se acompañó

de la implementación de una tasa compuesta que incluía a la anterior imposición "específica" y la nueva *ad-valorem*.

w) En 1948 se facultó a la Secretaría de Comercio para enmendar la lista de productos que requerían licencias de importación, sin necesidad de nuevas autorizaciones.

v) En 1949 se reorganizó la Comisión General de Aranceles con el mandato expreso de estudiar la política arancelaria y recomendar los cambios pertinentes.

El fluido manejo que de la infraestructura proteccionista se hizo durante el periodo, pero sobre todo a finales de los cuarenta, sentó las bases de una estructura proteccionista sesgada y compleja que discriminaba a los productos intermedios y bienes de capital.

8) El viraje hacia una política de "industrialización a toda costa", tiene su contraparte en el frente agrario. Con el año de 1941 se inicia una profunda revisión de la estrategia agraria cardenista que abarca como aspectos centrales al reparto de la tierra y el cuerpo legal correspondiente, y a las políticas de irrigación y crédito.

En los sexenios de Ávila Camacho y Miguel Alemán se repartieron superficies, 33% y 25% respectivamente de las hectáreas repartidas en el periodo de Cárdenas.

En 1941 se promulga un decreto que establece las modalidades de retroacción para reparar las afectaciones ilícitas; en 1942 se revisan las condiciones de inafectabilidad para los terrenos dedicados a la ganadería. Durante el mandato alemanista se modifica la Constitución definiendo la pequeña propiedad privada a partir de un límite máximo de superficie de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación; se establece que esa legislación es válida por separado para cada uno de los cónyuges casados con el régimen de separación de bienes; se dispone que toda mejora volverá las explotaciones inalienables, aunque superen las extensiones anteriormente autorizadas por la ley.

Las inversiones públicas en fomento agrícola, que de 1940 a 1955 se movieron entre 15% y 20% de la inversión pública total, se destinaron en una proporción cercana a los dos tercios a regiones productoras de bienes exportables.²⁷ En el sexenio de Ávila Camacho los ejidatarios sólo reciben 17% del total de la tierra irrigada en el periodo y en los seis años subsiguientes 13% (entre 1934-1940 se repartieron tierras

²⁷ Caballero, Emilio, *La política económica agrícola en México, 1939-1974*, Tesis profesional, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1976.

de riego con una superficie ocho veces superior al área irrigada en el sexenio).

El crédito agrícola gubernamental que en el segundo lustro de los treinta importó 4% del presupuesto federal, en los tres quinquenios que nos ocupan representó menos de 1%; a su vez la participación del Banco Ejidal como por ciento del total del crédito gubernamental pasó de 90% en el primero a 66% en el segundo.²⁸

9) En un sentido general los tres lustros que van de 1940-1955 integran un solo proceso.

En este lapso, la población creció a una tasa anual de 2.7%, pasando de poco más de 20 millones a cerca de 30. El porcentaje poblacional ubicado en localidades de más de 10 000 habitantes se movió de 25% a 35% aproximadamente, la población económicamente activa pasó de seis a cerca de diez millones (en el sector primario de 3.8 a poco más de cinco, en el industrial de 0.9 a 1.7 y en servicios de 1.1 a 2.6 aproximadamente). El producto nacional aumentó de 20 721 millones de pesos (de 1950) en 1940 a 54 767 en 1955, dando lugar a un substancial incremento en el ingreso per cápita.

Sin embargo, el impacto de la segunda guerra mundial sobre la economía mexicana le confiere al periodo 1940-1945 una singularidad que es preciso recoger. Por ejemplo en ese quinquenio el producto neto real crece a una tasa media de 8.2%, cuando la inversión total bruta como porcentaje del PNB se ubica ligeramente por encima de 10%; mientras que en el decenio siguiente, la inversión representó aproximadamente 14% del producto bruto pero la producción aumentó entre 5% y 6% anual.

Para tomar cuenta de ésta y otras diferencias entre ambos periodos se revisarán por separado.

B) *El periodo 1940-1945*

1) La industria manufacturera. El volumen de la producción manufacturera se incrementó en 34% entre 1940 y 1945, tasa que prácticamente se equipara a la observada en el lustro 1935-1940; sin embargo, si lo que se atiende es el valor de la producción, los aumentos respectivos son 71.5 y 128.9% en cada periodo.²⁹

En lo que hace al comportamiento desagregado de la industria des-

²⁸ Hansen, *op. cit.*, cuadro 4-7, p. 111.

²⁹ Mosk, *op. cit.*, tabla 1, p. 120.

tacan por su dinamismo las ramas que producen joyas y objetos de arte, artículos y materiales de tocador, madera y muebles, materiales de construcción, etc.; sin embargo, el hecho de que la producción alimenticia y textil signifique aproximadamente 60% del total, determina que el crecimiento global del sector acompañe la evolución de estas ramas.

Dos hechos singularizan el comportamiento del sector privado. El primero se refiere al bajo nivel de inversiones realizadas, sobre todo en los primeros tres años del lustro que son los mismos en que tienen lugar los más importantes aumentos en la producción, lo cual significa que ésta creció con base en la utilización de capacidad previamente instalada y que se encontraba ociosa.³⁰ El segundo se refiere al papel que jugó la demanda externa como dinamizadora de la producción manufacturera: las exportaciones de este tipo de bienes se elevaron de 6.9 millones de dólares en 1939 a 93.2 en 1945; con ello la relación entre exportaciones y producción pasó de 1.7% en 1939 a 6.0% en 1945,³¹ con ello la participación de las manufacturas en el total de las exportaciones se elevó de 5.6 a 37.6%. Al parecer la industria textil se encuentra en el centro del fenómeno, ya que teniendo un peso relativo en la producción manufacturera de 26% y 28% en 1940 y 1945 respectivamente, observó una relación exportación/producción de 0.8 y 30.7% en cada uno de esos años.

2) La agricultura. El comportamiento del sector en el periodo acusa los efectos tanto de la coyuntura internacional como del viraje estratégico por Ávila Camacho.

La producción agrícola crece entre 1940 y 1944 a una tasa anual promedio de 4.4%, misma que pese a ser inferior a la correspondiente al PN indica una etapa de recuperación respecto al periodo cardenista.

La inversión crece a un ritmo similar al observado en el resto de la economía, es decir, crece con lentitud y sin alterar de manera significativa su peso relativo tanto en la inversión pública como en la privada; por ello, el incremento en la producción atribuye 60% a las modificaciones introducidas en la distribución de la tierra por cultivos, 46% al incremento en la superficie cosechada y —6% a las modificaciones en los rendimientos por hectárea.³²

³⁰ IBRD and Mexican Working Party, *The economic development of Mexico*, The John Hopkins Press, Baltimore, 1953. Tablas 14 y 15, 1913. Este texto fue traducido y publicado por la revista *Problemas Agrícolas e Industriales de México*.

³¹ *Ibid.*, tabla 78, p. 172.

³² *Ibid.*, Tablas 51, p. 160.

Es importante destacar aquí que asociados a los factores “redistribución” e “incremento” se encuentran los rasgos que definen, al prefigurar, la transformación cualitativa que experimentará el campo respecto a su función y base de apoyo:

a) Desde el punto de vista geográfico “. . . el desarrollo agrícola tuvo lugar en los estados del norte de México y en algunas regiones tropicales y semitropicales propias para ser regadas y para la expansión de cultivos. En la parte sur de la Mesa Central, tradicionalmente la más importante zona agrícola del país, el desarrollo fue lento”. Resulta propio mencionar, como información complementaria que “. . . la propiedad particular y los grandes predios son más comunes en las nuevas regiones que en las antiguas, donde el ejido y la pequeña propiedad son las formas predominantes de posesión de la tierra cultivable”.³³

b) Atendiendo el destino de la producción agrícola, se toma cuenta de una tasa de crecimiento anual de las exportaciones de 8.7%, que arroja un promedio de 9% para la relación exportaciones/producción en el lustro. De esta manera los productos agrícolas, que en 1940 representaban 25% del total de las exportaciones alcanzan 38.8% en 1945. Considerando que son productos como el tomate, el algodón, el azúcar, la piña, etc., los principales involucrados en la expansión de las exportaciones agrícolas se advierte que las zonas geográficas y unidades técnicas orientadas a su producción corresponden a las mencionadas arriba.

Finalmente, es preciso consignar que en el consumo interno de productos agrícolas las importaciones en promedio representaron 6.7%.

3) La minería. La crisis del sector, que en el periodo cardenista alcanzó un punto cercano a la cristalización, tiene entre 1940 y 1943 un respiro. La política de alineamiento bélico, traducida en una serie de acuerdos con el gobierno norteamericano, la “unidad nacional” manifestada en la limitación de las demandas obreras, y un conjunto de medidas orientadas a estimular la inversión, producción y exportación minera, hicieron pensar en la rehabilitación del sector; sin embargo, su debilidad estructural resultó irreversible y en este periodo se concreta su extinción como elemento clave en el módulo acumulativo del país.

El producto minero a costo de factores creció 32.6% entre 1939 y 1944; sin embargo, su peso relativo en el PRCF para esos años cayó de 4.8 a 2.4%. La inversión en esta actividad, como proporción de la IBT fue del orden de 0.9% para el periodo. Los impuestos a la minería respecto a los ingresos netos del sector público bajaron de 8.3% en 1939

³³ *Ibid.*, p. 27.

a 5.8% en 1944. Pero donde tuvo lugar la evolución más significativa, fue en el frente de las exportaciones: la caída de los metales preciosos contrapesó el incremento de los metales industriales, con el resultado neto de que en el periodo en cuestión, la participación mineral en las exportaciones pasó de 65.3% a 22.2%.

4) La distribución del ingreso. Una característica del periodo es el aumento constante de los precios (el costo de la vida obrera y de la alimentación aumentaron entre 1940 y 1945, 111.7% y 144.2% respectivamente;³⁴ otra, el tipo de relaciones laboral-empresarial que privan (en junio de 1942 la CTM, CROM, CGT y SME elaboran un pacto de unidad en el que convienen, entre otras cosas, en cooperar con el gobierno e industriales en la "batalla de la producción" y en utilizar la huelga sólo en casos extremos y sólo después de recurrir al arbitraje del gobierno).

Ambos hechos, combinados con una abundante oferta de mano de obra barata, dan lugar a una alteración substancial en la distribución del ingreso:

	1939		1945		1950	
	Total	S. Manuf.	Total	S. Manuf.	Total	S. Manuf.
Sueldos, salarios y suplementos	30.5	43.9	22.6	32.1	23.8	35.5
Asign. a prop. que trabajan	7.4	0.6	5.6	4.8	5.1	5.4
Rentas e intereses	8.3		6.7		6.0	
Ingresos mixtos de trabajo y capital	27.9	13.4	23.9	4.3	23.9	4.9
Utilidades	26.2	42.0	41.3	58.8	41.4	54.1
Ajustes por imp. ind. no deducidos	-0.3		-0.1		-0.2	
	100	99.9	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: IBRD, *op. cit.* Elaborado con base en los cuadros 3 y 4.

5) Visto de manera global, se puede afirmar que dos acontecimientos "exógenos" fueron cruciales en el periodo: la apertura coyuntural de amplios mercados externos a los productos manufacturados y agropecuarios nacionales, y el desaprovisionamiento relativo del mercado in-

³⁴ NAFINSA, *op. cit.*, p. 205.

terno merced a que las importaciones no podían crecer al mismo ritmo que la demanda. Esta situación aunada a las circunstancias que hicieron posible elevar la relación utilidades/salarios dieron por resultado una notable ampliación de la capacidad acumulativa del sector empresarial.

Por otra parte, la reordenación experimentada en el sector agrícola lo coloca en la posibilidad de apoyar el proceso industrializador, principalmente porque garantiza la substitución sobre la marcha de las funciones que el sector minero, en crisis, no podía ya cumplir.

Los nuevos patrones de comportamiento del movimiento obrero sindicalizado, así como el nacimiento de un nuevo grupo patronal (CNIT) que comparte básicamente la ideología oficial, anuncian el surgimiento de un nuevo tipo de relaciones en la arena social.

Finalmente, los cuellos de botella que en el terreno de la infraestructura se presentan (transportes, electricidad), anuncian una tarea para el Estado que subraya el carácter de la delimitación de áreas que entre la iniciativa privada y él empieza a tener lugar.

C) *'El periodo 1945-1955*

1) En la década que va de 1945 a 1955 la capacidad para importar es el componente de la demanda global que más crece, al tiempo que, desde el punto de vista de la oferta, es la producción agropecuaria la de mayor dinamismo. Este par de hechos sugieren de manera directa que la demanda externa sigue siendo la fuerza que mueve al sistema y el sector agrícola el centro de un nuevo complejo exportador. Por ello algunos autores hablan de ésta como de "una fase de desarrollo de la economía mexicana impulsada por el crecimiento de la agricultura".³⁵ Sin embargo, vistas las cosas en otra perspectiva, es posible afirmar también que es entre 1945 y 1955 cuando la industria manufacturera pasa a ser el eje ordenador del proceso de acumulación.

2) Los ingresos de origen exterior globalmente crecieron en un 92%, mientras que sus componentes básicos, turismo y exportación de mercancías lo hicieron en 103 y 87% respectivamente.

Como se ve, es aquí donde hace su aparición la actividad turística en su condición de instancia significativa para el aprovisionamiento de divisas.

³⁵ Solís, *op. cit.*, p. 112.

Respecto a la exportación de mercancías, tiene lugar en los marcos de una tendencia al deterioro de los términos de intercambio, de la que sólo escapan los años 1950 y 1952 bajo la influencia de la guerra de Corea. Sin embargo, las dos devaluaciones ocurridas en el decenio contrarrestaron desde la perspectiva de los exportadores la merma en los precios de exportación, es decir, trasladaron los deterioros de la relación de intercambio del sector exportador al resto de la economía.

En efecto, por lo que concierne al total de las exportaciones, la pérdida en la relación externa de intercambio alcanzó 12.5% entre 1945 y 1955; sin embargo, la relación interna de intercambio del sector exportador mejoró 40.6% en el mismo periodo. Una perspectiva desagregada de la situación muestra lo siguiente:

<i>Productos</i>	<i>Agropecuarios</i>	<i>Minerales</i>	<i>Manufacturados</i>
relación externa	-27.2	69.1	-47.7
relación interna	17.1	169.0	-16.5

FUENTE: CEPAL, *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: el caso de México*, E/CN. 12/428, La Paz, Boliviana, 1957. (Éste es un estudio elaborado por Juan Noyola, que critica la devaluación de 1954, razón por la cual en México fue retirado de la circulación.)

El comportamiento sectorial de las exportaciones señala que los productos manufacturados caen, los minerales se estancan y los agropecuarios se expanden. Detrás de tal conducta está la súbita desaparición, para las manufacturas mexicanas, del mercado externo que durante el periodo bélico proporcionaron; la incapacidad estructural del sector minero para reaccionar ante la excelente situación que presenta el mercado internacional, mejorada aún más internamente; y la elasticidad del sector agrícola (principalmente algodón y café) para responder a una política que revierte el eventual desestímulo que los precios internacionales podrían ejercer sobre la producción.

Se puede afirmar, pues, que más que en el exterior, está en las decisiones de política económica que las devaluaciones encierran, la explicación de los estímulos que las exportaciones agropecuarias experimentan.

Ahora bien, expandir la capacidad para importar a un costo social como el que las devaluaciones entrañan sólo puede ser justificado por el destino último de tal capacidad; en este caso, apoyar el proceso industrializador. Así, se puede observar que las importaciones crecieron 64% en la década, con lo cual su participación en la oferta global se

mantiene más o menos constante alrededor de 12%, sin embargo, su estructura interna sufre modificaciones importantes. En las magnitudes globales representadas por la importación de bienes y servicios, los primeros pasan a constituir 88% en 1955 (82% en 1940), alterando además su composición interna:

	1945	1955
Bienes de consumo	28	15
Comb. y lubr.	3	8
Materias primas	40	37
Bienes de capital	29	40
Equipo de constr.	5	6
Equipo agrícola	2	5
Equipo industr. y min.	17	23
Equipo de transporte	4	6
	100	100

FUENTE: Reynolds, *op. cit.* cuadro VI-6, p. 247.

3) En el proceso de consolidación del papel que el sector agrícola estaba llamado a jugar en el nuevo ciclo de acumulación de capital, y que había sido prefigurado en el lustro anterior, se presentan como rasgos principales de su comportamiento los siguientes:

La producción agropecuaria se duplicó entre 1945 y 1955, aunque el crecimiento de los productos estrictamente agrícolas fue mayor aún (118%). En ese lapso, el cambio ocurrido en la estructura del uso de la tierra dio cuenta de 22% de tal incremento; la superficie cosechada aumento 30%, y los rendimientos medios por hectárea crecieron 37%.

Desde otro ángulo se observa que la producción para el consumo interno aumentó 67.8%, mientras que la destinada a la exportación lo hizo 117.6%. Este notable contraste indica la persistencia de la propensión a estructurar un remozado tipo de dualismo en el sector. Dos tipos de factores contribuyen a explicar este fenómeno: a) es innegable que la guerra de Corea, pero sobre todo las devaluaciones influyeron en el ritmo y orientación del desarrollo del sector agrícola; por una parte al estimular la producción de algodón y café, manteniendo a niveles relativamente altos la de los demás cultivos de exportación que enfrentaban condiciones muy desfavorables de demanda externa, y por otra al fomentar la sustitución de importaciones por producción in-

terna tanto directamente (trigo) como indirectamente (alimentos elaborados).

b) El estímulo por el lado de la demanda operó porque encontró su contraparte en la oferta; en este sentido, junto a la política de reforma agraria, la política oficial de fomento (inversión pública, financiamiento, extensión, industrias de maquinaria y fertilizantes) jugó un papel básico.

Una de las consecuencias más graves de la reafirmación del patrón estructural que empieza a consolidarse en el campo se observa ya en ese periodo en el hecho de que "entre 1940 y 1950 haya aumentado la población rural de las regiones densamente pobladas, es decir, que no se llegó a desplazar ni siquiera el incremento de población en esas regiones".³⁶

4) La combinación de altos precios internacionales y devaluaciones cambiarias de presentó, en sí misma, un estímulo importante para la producción minera exportable; sin embargo, ésta se mantuvo prácticamente estacionaria en el decenio. En contraste, la producción de hierro y carbón creció 136 y 47% respectivamente, comportamiento seguramente explicado de manera principal porque ambos se encuentran ligados al mercado interno.

En esta década la producción petrolera se duplicó; pero tal vez de mayor importancia es el hecho de que la industria petrolera se haya modificado cualitativamente: la capacidad de refinación aumentó de 138 000 a 266 000 barriles diarios; la gama de productos obtenidos se amplió (en este periodo se inicia la producción de lubricantes y de gasolina de alto octanaje); la red de oleoductos y el equipo de transporte se desarrollaron lo suficiente para permitir la ampliación considerable de las zonas del país abastecidas permanente y abundantemente.

Por su parte la generación de electricidad aumentó de 3 069 a 7 049 millones de kwh. (129%), y la capacidad instalada de 720 000 a 1 390 000 (168%).

5) Existe una evidente congruencia entre el desempeño de los sectores agrícola, petrolero y eléctrico, y una industria manufacturera en expansión. Sin embargo, lo importante es destacar el tipo de expansión que tiene lugar y los factores que sumados a los que se han mencionado, inciden sobre ésta.

La producción manufacturera en el decenio creció 79%, pero su

³⁶ CEPAL, *op. cit.*, p. 58.

componente principal, los bienes de consumo no duradero, lo hizo sólo 57%. El comportamiento de otras ramas es mucho más dinámico; así, por ejemplo los bienes de capital aumentaron 2.6 veces, y la industria química 14 veces. También la producción de algunos renglones como refrigeradores, lavadoras y televisores experimentó un ritmo que contrasta con el de los bienes no duraderos.³⁷ De una manera general, pues, se desenvuelve un incipiente patrón evolutivo que se distancia cada vez más de los bienes de consumo final de amplia difusión, como lo muestra el hecho de que el valor de la producción de bienes alimenticios y textiles como proporción del total manufacturero, pase de 61% en 1945, a 49% en 1950 y seguramente aún menos en 1955.

6) Un hecho primordial para la definición de este periodo como de consolidación del carácter hegemónico del sector industrial, pero también de prefiguración de los rasgos estructurales más relevantes de la economía mexicana contemporánea, es la comprensión de los términos en que participan los agentes fundamentales del proceso: el Estado, el sector privado nacional y los agentes externos.

Se ha revisado ya la relación que el Estado tiende a establecer con el sector privado y el capital extranjero. No obstante, parece conveniente hacer una observación sobre las características que adopta la inversión pública en el periodo 1945-1955.

En primer lugar ante una inversión privada que presenta oscilaciones de gran amplitud y bastante regularidad, la inversión pública hace las veces de un elemento compensador; pero además, entre 1945 y 1950 fue uno de los elementos más dinámicos de la demanda. En ese quinquenio creció 48% frente a 15% en la inversión privada, llegando a representar, en 1950, prácticamente la mitad de la inversión total. Sin embargo, su papel decisivo no se localiza en su acción como elemento de demanda sino en la ampliación de la capacidad productiva. En este sentido, creó la infraestructura que hizo posible la realización de inversiones privadas y estimuló en el sector agrícola el crecimiento del *quantum* de exportaciones, haciendo factible, al mismo tiempo, la expansión de la oferta de alimentos. En el segundo lustro la inversión pública se frenó cayendo incluso en términos absolutos, de manera que en 1955 su participación en el total fue sólo de 29%.

El sector privado nacional que hizo acopio de una gran capacidad de inversión durante la guerra, invirtió entre 1945 y 1950, 17 000 millones —pesos de 1950— (4 000 en 1946) y de 1950 a 1955 más de

³⁷ *Ibid.*, p. 65.

25 000 millones —pesos de 1950—. La inversión de 1946 fue en buena medida de reposición, por eso contrasta con el relativamente débil desempeño de esta variable en el quinquenio; sin embargo, el hecho de que los montos anuales del segundo lustro superen en todos los casos al de 1946, sugiere que se está ante un fenómeno digno de atención. Por una parte el “paquete” de inversiones públicas del primer lustro aunado al resto de políticas de promoción industrial otorgaron un contorno amplio y rentable a la inversión privada, pero además, así como las relaciones entre los gobiernos de los países centrales y el mexicano quedaron consolidadas en lo fundamental cuando se clarificaron los límites y el sentido del nacionalismo, de igual manera las relaciones entre el Estado y la iniciativa privada nacional fluyeron cuando fueron esclarecidos sobre un terreno práctico, los límites y el sentido del “estatismo”. Es en este periodo cuando se inicia la “alianza para las utilidades” entre el gobierno y la industria privada.³⁸

La inversión extranjera que, bajo el impacto de la política cardenista y el periodo bélico, había disminuido su incidencia en la dinámica del sistema, reapareció en esta década como un elemento importante. Su monto se multiplica cuatro veces entre 1946 y 1955; pero sobre todo crecieron las que tenían por destino el sector industrial: de 527 millones de pesos, pasaron a 3 937, esto es, aumentaron más de siete veces. Con ello la industria que en 1946 captaba 18.6% del total de las inversiones extranjeras, saltó hasta 34.2 en 1955. Los Estados Unidos, que participaban con un poco más de 71% de las inversiones, hacia 1955 colocaba ya 45% de las mismas en la industria manufacturera.³⁹ El cambio en la magnitud y orientación de la inversión extranjera se reflejó desde luego en las relaciones públicas, la política de trabajo y tratos con el gobierno de México de los inversionistas extranjeros.

7) Un aspecto importante en el apuntalamiento del desarrollo industrial es la intermediación financiera. En este campo los años que siguen a la guerra se caracterizaron por un progreso rápido en el tamaño así como en la modernización de las estructuras. La relación activos financieros/PNB muestra un incremento substancial, e igualmente ocurrieron cambios importantes en las posiciones relativas de los principales tipos de instituciones financieras. Las compañías financieras, públicas y privadas, fueron el grupo de crecimiento más rápido en términos absolutos y relativos. Este rápido crecimiento y la importancia que

³⁸ Véanse Reynolds, *op. cit.*, cap. V, y Vernon, *op. cit.*, capítulo 5.

³⁹ Cámara Textil del Norte, “Las inversiones extranjeras y el desarrollo económico de México”, *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. IX, núms. 1-2, México, 1957.

cobran las financieras públicas y privadas puede ser considerado como la característica más importante de la estructura financiera de México y su desarrollo en las décadas de los cuarentas y cincuentas.

8) Es evidente que la expansión de la economía en el periodo se explica en buena medida por su vinculación al proceso expansivo que en la posguerra experimenta el capitalismo, es decir, el sistema nacional refuerza sus nexos con el sistema internacional. El comportamiento de la economía mexicana al finalizar la guerra de Corea demuestra con toda evidencia este aserto.

Después del auge de 1950-1951 la actividad económica se deprime; el Estado toma una serie de medidas reactivadoras que arrojan como resultado una ampliación del déficit comercial y del déficit público, y una aceleración del ritmo de elevación de los precios. Se plantea entonces que el dinamismo estable y fluido del sistema tiene como condición *sin qua non*, adoptar una perspectiva diferente para asumir el carácter estructural del déficit tanto comercial como financiero. La estabilidad de precios será una resultante de tal perspectiva, que retroalimentará la consolidación de la nueva estrategia. Los años que van de 1955 a 1959 constituyen el periodo de tránsito hacia el mismo rumbo.

Ahora bien, el desarrollo estabilizador habrá de tener su eje en una estructura industrial que, pese a su grado de inmadurez, puede ser ya calificada en la década de los cincuentas. En el proceso de inversión industrial desarrollado en el periodo, los aspectos técnicos y físicos involucrados determinaron la importación de bienes de capital, técnicamente concebidos para las economías centrales, hecho que al combinarse con el sistema de protección comercial dio lugar a una estructura industrial escasamente competitiva. Esto significa que el ciclo de acumulación de capital se desarrollará en condiciones oligopólicas con todo lo que esto implica (tendrá lugar una apropiación concentrada del excedente que la mayor productividad permite generar, lo cual, además de provocar tendencias concentradoras en lo económico y en lo regional, propende a colocar el problema de la distribución del ingreso-estructura de la demanda como un aspecto central, planteando por otra parte al Estado la tarea difícilmente conciliable, de constituirse en una instancia de mediación para resolver las dificultades de dinamismo del sistema y al mismo tiempo de atenuador de los conflictos y deformaciones de orden social que éste plantea).

Dos hechos indican que esta situación empieza a presentarse en la década que revisamos.

En primer lugar, la distribución del ingreso adquiere un perfil de con-

centración que ya ha sido ilustrado más arriba para la década de los cuarenta y que al parecer se mantiene entre 1950 y 1955, a juzgar por el comportamiento que observa en este lapso el consumo de los grupos de ingreso medio y alto. La CEPAL muestra que entre 1945 y 1955 creció 102%, lo cual implica un aumento por habitante de aproximadamente 55%; de manera que vistas así las cosas éste resulta ser el componente de la demanda global de más rápido crecimiento.

Por otra parte, desde el punto de vista regional también tiene lugar un proceso concentrador. El Distrito Federal y los estados de México, Jalisco, Nuevo León y Puebla, que en 1945 concentraron 52.9% de la producción manufacturera, en 1955 pasaron a representar 65.7% de la misma.⁴⁰

⁴⁰ López Malo, Ernesto, *Ensayo sobre localización de industria en México*, UNAM, México, 1960, cap. III.